UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

LE FONDS DE GARANTIE

CRÉÉ PAR LA LOI DU 9 AVRIL 1898

EN MATIÈRE D'ACCIDENTS DU TRAVAIL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon
le mercredi 29 juin 1910, à 1 h. 1/2

PAR

René JAPIOT

DOCTEUR EN DROIT (SCIENCES JURIDIQUES)
AVOCAT A LA COUR D'APPEL
LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT

CONCOURS DE LICENCE, *Droit civil, Droit commercial, Droit criminel, Droit romain, Histoire du Droit.*
CONCOURS DE DOCTORAT, *Médaille d'or.* — PRIX DE THÈSE, *Sciences juridiques.*

Président : M. VIGNES, *Professeur.*

Suffragants : M. DOLLÉANS, *Agrégé.*
M. LESCURE, *Chargé de cours.*

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU
ÉDITEUR
14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1910

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

LE FONDS DE GARANTIE

CRÉÉ PAR LA LOI DU 9 AVRIL 1898

EN MATIÈRE D'ACCIDENTS DU TRAVAIL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon
le mercredi 29 juin 1910, à 1 h. 1/2

PAR

René JAPIOT

DOCTEUR EN DROIT (SCIENCES JURIDIQUES)
AVOCAT A LA COUR D'APPEL
LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT

CONCOURS DE LICENCE, *Droit civil, Droit commercial, Droit criminel, Droit romain, Histoire du Droit.*
CONCOURS DE DOCTORAT, *Médaille d'or.* — PRIX DE THÈSE, *Sciences juridiques.*

Président : M. VIGNES, *Professeur.*

Suffragants : M. DOLLÉANS, *Agrégé.*
M. LESCURE, *Chargé de cours.*

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU
ÉDITEUR
14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

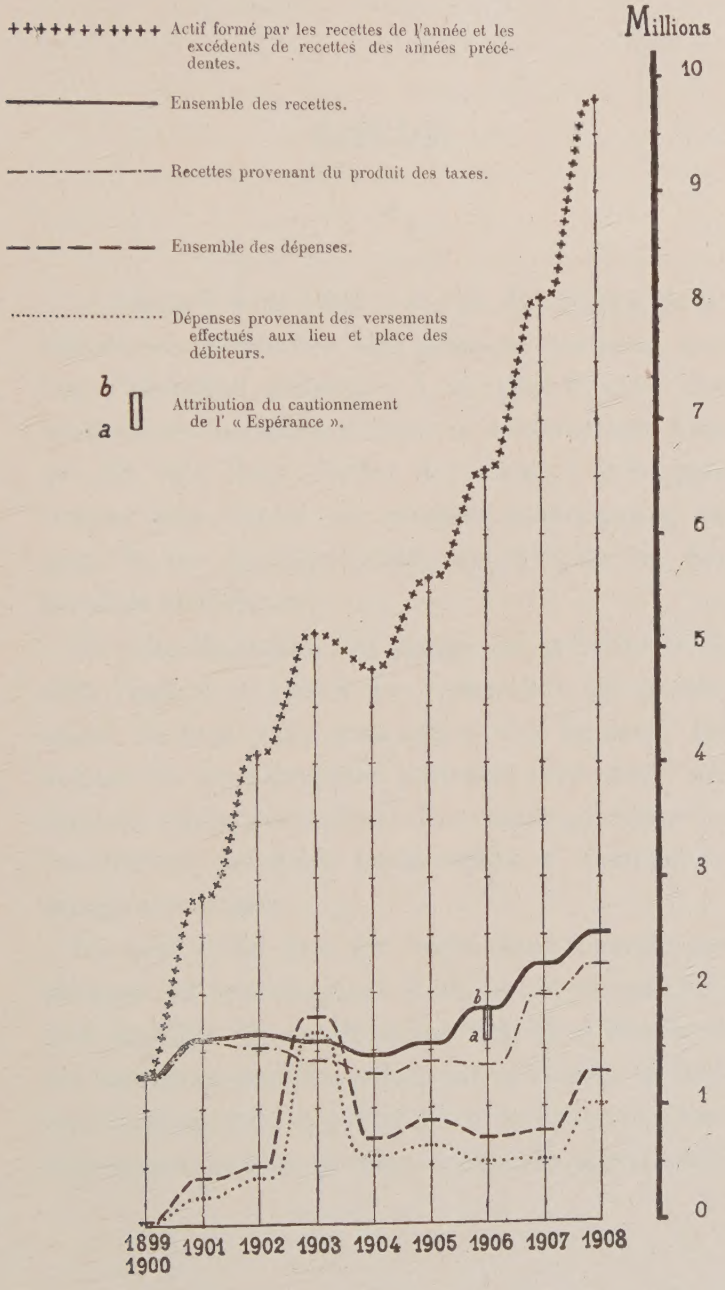
1910

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535727_0076

TABLEAU DE LA SITUATION DU FONDS DE GARANTIE

depuis l'origine jusqu'au 31 décembre 1908



PRÉFACE

La loi du 9 avril 1898 a suscité des études particulières si nombreuses, des traités si complets, que l'on s'attendrait volontiers à ne plus trouver une seule de ses dispositions dont le commentaire n'ait pas été fait, dans l'ordre des sciences juridiques comme dans l'ordre des sciences économiques, au point de vue doctrinal comme au point de vue des résultats statistiques.

De cette législation, un rouage est pourtant resté dans l'ombre, à l'écart des recherches qui paraissaient, de tous côtés, jeter une si vive lumière ; les auteurs de monographies portaient leur choix sur d'autres sujets, les auteurs d'ouvrages généraux ne l'abordaient que d'une façon rapide et, semblait-il, presqu'avec regret.

On peut croire que son importance n'aurait pas échappé au raisonnement fondé sur le simple bon sens pratique. Un esprit moins fortement imprégné des tendances traditionnelles, par lesquelles se laissent inconsciemment guider les investigations scientifiques, aurait tout de suite examiné le point vulné-

rable de la législation des accidents. Donner une créance à l'ouvrier, c'est bien ; mais qu'importe la proclamation du droit, si le résultat pratique auquel tend son exercice n'est pas certain ? Renforcer la créance par un privilège, exiger du débi-rentier, dans certains cas, le versement du capital représentatif de la rente, développer les sociétés d'assurances et les syndicats de garantie, c'est diminuer les risques de l'ouvrier : mais quel avantage celui-ci retirera-t-il du privilège, de l'assurance, de la solidarité, si l'actif du débiteur, ou des débiteurs, est trop minime pour faire face au versement des indemnités ?

Un organisme spécial, créé par la loi de 1898, répond à ces questions et peut dissiper toutes ces inquiétudes : c'est le fonds de garantie.

Grâce à lui, jamais une dette juridiquement existante ne pourra rester impayée. Bien plus, dans cette matière, il était urgent de venir en aide à la victime dont la créance semblait suffisamment établie, encore que le débiteur pût soulever des contestations et mériter de n'être point contraint à un paiement immédiat ; l'ouvrier, privé du travail qui constituait sa seule ressource, n'est pas un créancier qu'on puisse laisser à la merci des procédures dilatoires et des lenteurs des voies d'exécution ordinaires : il doit toucher sans délai le montant de l'indemnité, si sa demande s'appuie sur des indices assez probants, si elle paraît extérieurement bien justifiée. Ici encore, il

recevra satisfaction en s'adressant au fonds de garantie.

Le fonds de garantie se présente comme la clef de voûte du système de la responsabilité forfaitaire. Le Parlement se proposait de procurer à la victime une réparation effective et prompte : seule, cette institution lui a permis de faire œuvre sérieuse, de donner à l'ouvrier — dirions-nous en transposant une formule célèbre — non seulement le droit de réclamer vainement une indemnité, mais encore *le pouvoir* de l'obtenir.

A celui que surprendrait l'indifférence des chercheurs devant le caractère essentiel, révélé par le bon sens pratique, de ce point particulier de notre loi, nous devons fournir une explication.

Ce long silence tenait à deux causes principales : l'une reposait sur un préjugé, et l'autre, sur des circonstances dont la valeur était très réelle jusqu'à ce jour.

Le préjugé, trop répandu, faisait voir inconsciemment, dans le fonds de garantie, une institution peu intéressante, bâtarde, mal venue, appelée à disparaître dans un avenir plus ou moins rapproché.

On le considérait comme un simple expédient, doué d'une organisation fort critiquable ; on comptait sur les progrès de l'assurance volontaire, sinon sur l'as-

surance obligatoire, pour le réduire presque à néant, ou même pour le supprimer.

Il est aisé de saisir le vice de ces idées *a priori*. Si l'on pouvait encore apprécier, sur la base de simples conceptions théoriques, les dispositions d'une loi qui venait à peine d'être votée, une pareille méthode devient inexcusable lorsque ces dispositions ont fonctionné pendant un certain délai : elles ne peuvent être alors jugées que sur leurs conséquences positives ; et l'étude des résultats statistiques s'imposait : nous verrons qu'ils ont été bien supérieurs à ces prévisions pessimistes et que le fonds de garantie, grâce à l'allégement des taxes qui l'alimentent, n'entraîne pas de charges trop élevées, pour les services qu'il a rendus et qu'il continue de rendre.

Purement illusoires sont aussi les vertus que l'on attribue à l'assurance. Si l'assurance volontaire se développe, son domaine ne sera jamais illimité ; les entreprises non assurées, sans doute, seront souvent assez puissantes pour faire face à leurs dettes ; mais il y aura, d'un autre côté, de petits patrons, des imprudents, et certains *cas-limites* où tel employeur, dont les ressources et les réserves semblaient dépasser les risques, se trouvera subitement incapable de payer les indemnités, par suite de sinistres ou de revers de fortune imprévus ; il ne faut pas oublier que le fonds a subi des charges importantes de ce chef, même à la date la plus récente, et que la législation

des accidents s'est étendue, depuis quelques années, à des catégories nouvelles où l'assurance est moins répandue : exploitations commerciales et adhérents volontaires. Quant à l'assurance obligatoire, les économistes qui la réclament ne doivent pas se hâter de prendre leurs désirs pour une réalité : trop vive est la résistance des intéressés, trop complexe l'organisation à construire, pour qu'on puisse négliger l'examen des mesures utiles sous l'empire de notre régime actuel.

On commettrait surtout une erreur en supposant que l'assurance enlève au fonds de garantie son caractère de nécessité : si l'on remplace le chef d'entreprise par un assureur, — car le premier cesse, en ce cas, d'être tenu, et le fonds de garantie offre cet autre avantage de permettre l'encouragement de l'assurance sans atteinte à la liberté, — c'est alors l'insolvabilité de cet assureur qu'il faut craindre ; on ne doit pas s'en remettre à la réglementation de l'assurance pour éviter ce danger ; des versements considérables étaient encore effectués en l'année 1908 pour les compagnies d'assurance ; le contrôle persiste à croire que ces faits peuvent se reproduire et le gouvernement n'a pas cessé d'appeler l'attention des Chambres sur les périls qu'ils comportent (1).

(1) Voyez l'exposé des motifs de projet de loi déposé par MM. Viviani et Caillaux, le 23 mars 1909 (*J. off.*, Doc. parl., Chambre, sess. ord., ann. 2395) et les déclarations faites au nom du

Sur ce point, on ne pourrait se fier à l'assurance que dans l'hypothèse où une double réforme interviendrait, décrétant à la fois l'assurance obligatoire et l'assurance d'État : or, même si l'on s'en tient au rapport déposé le 30 mars par M. le député Buisson, on voit clairement que cette double réforme n'est point imminente, loin de là. Enfin, si l'assurance obligatoire par l'État prenait un jour sa place dans notre droit positif, serait-ce la suppression du fonds de garantie ? Non : car toujours il restera des employeurs non assurés, en dépit des règles légales, en dépit des menaces et des sanctions ; on ne peut connaître tous les individus qui sont soumis au risque professionnel, on ne peut les contraindre à s'assurer : si l'un d'eux est condamné à servir une rente, s'il est incapable de la payer, son existence se révélera par l'instance engagée, par les réclamations de la victime, au moment où celle-ci ne pourra plus espérer aucun secours, si ce n'est du fonds de garantie. Aussi le législateur italien, après avoir admis l'obligation de l'assurance, après avoir pris, à l'égard de la solvabilité des assureurs, des mesures dans lesquelles il avait toute confiance, a-t-il constitué un fonds de cautionnement, analogue au nôtre, principalement destiné à payer les dettes de ceux qui n'auraient pas

Gouvernement en séance du Sénat, le 29 décembre 1907 (*J. off.*, Déb. parl., sess. extr., pp. 1455 et ss.).

contracté d'assurance, en violation de la loi. Notre préface ne peut donner, de toutes ces idées, qu'une rapide ébauche ; c'est en entrant dans les détails, au cours de notre exposé, que nous achèverons de détruire cette hostilité préconçue.

La négligence, dont le fonds de garantie a subi les effets, ne résulte pas seulement, disions-nous, d'un préjugé : elle était jadis assez légitime. Car autrefois il ne pouvait guère que servir de thème à des lieux communs sur l'interventionnisme, le socialisme d'État, le rôle de l'impôt, la capitalisation et la répartition, les inconvénients économiques de l'accumulation des réserves, placées en titres de rente, dans les caisses publiques...., ou se prêter à l'énumération fastidieuse de formalités de procédure.

C'est que l'intérêt du sujet est essentiellement un intérêt d'actualité.

Nous entrons maintenant dans la période où le fonctionnement de l'institution commence à se dessiner, où l'appréciation peut trouver dans le passé des enseignements sérieux, où les statistiques fournissent des indications susceptibles d'être coordonnées et scrutées utilement. La preuve en est que la première retouche législative reposant sur les résultats financiers ne remonte pas à onze mois.

D'autre part, l'extension progressive, que le principe de la responsabilité forfaitaire a reçue durant

ces dernières années, a soulevé des questions nouvelles : lorsque furent assujetties les entreprises commerciales, on ne pouvait évidemment leur faire, au regard du fonds de garantie, une situation identique à celle des entreprises industrielles, car les circonstances, la valeur des risques, étaient trop dissemblables ; et les discussions relatives au fondement des différences à établir ne sont point épuisées.

Il est surtout un fait capital, auquel nous avons dû faire allusion déjà, trop peu connu à cause de sa date récente : c'est le vote de la loi du 29 mai 1909, qui a réduit les taxes payées par les assujettis pour l'alimentation de la réserve, en créant un mécanisme ingénieux au moyen duquel le taux des contributions s'adapte automatiquement aux besoins de la caisse. L'importance théorique de cet événement sera facile à démontrer, car il modifie la physionomie même de l'organisme tout entier ; quant à son importance pratique, elle ressort suffisamment des réclamations impérieuses et incessantes dont la diminution des taxes avait fait l'objet, pendant de longues années, de la part des groupements industriels et commerciaux.

Dans le monde des affaires comme du côté des pouvoirs publics, la tendance n'est donc pas, à l'heure actuelle, de négliger cette institution, ni de la supprimer : tous les efforts s'unissent, au contraire, en vue de l'améliorer. En présence de la direction nou-

velle imprimée au mouvement des idées, dans une voie mal reconnue où tant de réformes utiles sont encore à définir puis à réaliser, nous avons voulu, pour une faible part, contribuer à l'œuvre entreprise et tenter, au moins, de dégager certains principes généraux, de réunir quelques éléments d'étude.

Paris, 10 avril 1910.

INTRODUCTION

—

Sommaire. — Idée générale de l'institution. — I. Cautionnement : cautionnement d'État et cautionnement mutuel ; les charges provenant des employeurs insolvables ne peuvent être supportées par ceux-ci. — II. Insuffisance des ouvrages, publications et documents relatifs à la matière. — III. Rappel de l'évolution législative et des principales dispositions des textes. — IV. Division et plan.

Le fonds de garantie consiste essentiellement dans une réserve, placée en titres de rente sauf une somme liquide relativement minime, et administrée par la Caisse des dépôts et consignations. Cette réserve est formée au moyen de contributions particulières, que versent les employeurs soumis au régime de la responsabilité des accidents, et dont le montant varie en proportion de certains impôts ou des risques de l'entreprise. Elle n'assure pas le paiement des indemnités de demi-salaire, des frais funéraires, médicaux et pharmaceutiques, car, pour ces créances, assez modiques en général et socialement beaucoup moins importantes, le législateur s'est contenté de créer un privilège. Il ne s'agit ici que des indemnités allouées

pour incapacités permanentes, totales ou partielles, ou pour décès de la victime : ce sont donc des rentes, dont les arrérages seuls sont, en principe, exigibles, dont le capital ne doit être constitué qu'en certains cas exceptionnels prévus par la loi ; ce sont aussi, parfois, des indemnités spéciales, comme le triple des arrérages, attribué au conjoint survivant qui se remarie.

L'ayant-droit se voit-il refuser paiement par le patron ou l'assureur, il s'adresse au fonds de garantie ; après une procédure assez complexe, si la réclamation est suffisamment justifiée, le fonds verse au demandeur les deniers que celui-ci devait recevoir ; si l'on se trouve dans une hypothèse où la loi déclare exigible le capital de la rente, le fonds doit en outre constituer ce capital à la Caisse des retraites. Puis il tente de se couvrir de ses dépenses en exerçant un recours contre les débiteurs : si le patron n'était pas assuré, il intente une action contre celui-ci ; quand le patron est assuré, il n'a d'action, comme la victime elle-même, que contre l'assureur.

I

Il joue donc le rôle d'une caution. L'on n'a pas manqué de dire que ce rôle ne convenait guère à l'État ; car, a-t-on prétendu, la gestion et la responsabilité du fonds de garantie étant mises à la charge

des services publics, c'est, en somme, l'État qui cautionne les débiteurs : et, si l'on conçoit bien l'État-assureur, on ne conçoit pas l'*État-caution*. Cette formule et ce reproche nous semblent inexacts : si l'État se présente, en apparence, comme une caution, il ne faut pas oublier qu'il cautionne au moyen d'une réserve spéciale ; cette réserve n'est pas prélevée sur les ressources ordinaires du budget et sur le produit des impôts généraux : elle est créée de toutes pièces par les versements d'une catégorie particulière d'individus : les employeurs susceptibles de devenir eux-mêmes débiteurs d'une rente. Ainsi, ce n'est pas l'État qui cautionne les employeurs ; ce sont les employeurs qui se cautionnent les uns les autres en amassant un fonds commun ; la formule précise est dès lors indiquée : il s'agit d'un *cautionnement mutuel* (1). Mutualité obligatoire, sans doute, impliquant, en conséquence, l'interventionnisme : mais nous verrons qu'à défaut de celle-ci d'autres mesures de contrainte auraient dû être adoptées, où l'intervention de l'État se serait fait sentir d'une manière infiniment plus constante, plus lourde, plus gênante pour les assujettis. Le rôle de l'État se réduit à un simple travail d'administration : la réserve commune

(1) Voyez l'expression « garantie mutuelle » employée notamment par Cabouat, *Traité des accidents du travail*, t. I, nos 94 et ss., et Bellom, *De la responsabilité en matière d'accidents du travail*, nos 395 et ss.

étant réunie, l'on devait, en effet, lui découvrir un gérant ; la laisser aux mains de la collectivité intéressée, c'était aller au-devant de difficultés pratiques extrêmes, en matière d'organisation comme en matière de contrôle ; la confier à l'État, c'était, au contraire, la solution la plus sûre, la plus naturelle, surtout pour un patrimoine qui existerait aussi longtemps que le régime de la responsabilité forfaitaire ; l'État remplissait déjà cette mission à l'égard de certains fonds qui ne présentaient pas au même titre un caractère public : la garde et la gestion de la réserve de garantie rentrait normalement dans les attributions dont il s'acquittait par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations.

La notion de cautionnement, qui suscitait ce doute dans certains esprits, éveille encore une autre idée. L'utilité du cautionnement se révèle lorsque le débiteur principal devient insolvable. C'est celui-ci, par son insolvabilité, qui légitime l'institution et la rend nécessaire : c'est lui qui devrait, au point de vue de l'équité, en supporter les charges. Mais, précisément à cause de son insolvabilité, on ne doit pas compter sur lui pour l'alimentation du fonds de garantie. On ne doit compter que sur les assujettis solvables.

Telle est l'essence du cautionnement : les individus solvables paient pour les insolvables ; et ce fait méritait d'être signalé dès le début de notre étude,

car nous le verrons maintes fois intervenir, sous des formes diverses. Il n'est pas d'ailleurs, particulier à notre système français : on le retrouve en Allemagne, où les membres du groupe corporatif doivent verser initialement une cotisation supplémentaire, en vue de former une réserve de garantie contre l'insolvabilité du groupe, puis subir une autre majoration destinée à couvrir les insolvabilités individuelles, qui ont empêché de recueillir certaines cotisations pendant l'année précédente ; on le retrouve en Autriche, où les établissements d'assurance solvables doivent effectuer des prestations, dont le produit constituera, en outre des réserves privées de chacun d'eux, une réserve commune dans laquelle on puiserait pour acquitter les dettes des assureurs dont les ressources propres ne seraient pas suffisantes.

Pourtant, cette circonstance ne laisse pas que de soulever des problèmes difficiles, dont la solution n'est pas encore clairement établie : car, lorsqu'il s'agira de répartir les charges, faute d'en pouvoir infliger le poids aux personnes responsables, au prorata de leur insolvabilité, on sera fort embarrassé de découvrir un principe de distribution. Le partage proportionnel au risque d'accidents, maintes fois défendu, n'est pas indiscutable. Peu importe que les risques de tel employeur paraissent *a priori* très élevés, s'il a constitué des réserves surabondantes en vue des sinistres, cas assez fréquent puisque des

risques très forts ont, par hypothèse, été prévus : cet employeur ne peut être principalement tenu pour responsable des dépenses de la Caisse de garantie. La poursuite d'un principe idéal de répartition occupera donc une large place dans nos recherches. Et nous verrons que des réformes utiles peuvent être accomplies dans ce domaine.

II

Ce n'est là, d'ailleurs, qu'un côté de notre sujet. S'il révèle ainsi de nombreuses questions de fond, qui restent toujours ouvertes, il appelle, en même temps, un travail de vulgarisation.

L'on a tendance, disions-nous, à scruter d'une manière plus attentive le fonctionnement de cette institution : or, celui qui veut se livrer à cette étude est souvent gêné par une documentation tout à fait rudimentaire. Les ouvrages n'esquissent que les grandes lignes des règles suivies par le fonds de garantie dans ses opérations ; quant aux résultats financiers, on ne les trouve que dans les comptes publiés annuellement par le Ministère du Travail ou la Commission de surveillance de la caisse : et les indications générales fournies par les traités ne sont pas assez précises pour permettre à toute personne d'apprécier immédiatement le sens et la valeur des chiffres figurant dans les comptes. Nous devrons donc nous expli-

quer sur ce point et préparer, pour tous ceux qui voudraient se renseigner par la lecture des rapports annuels, sans procéder à une enquête préalable, un moyen facile de saisir la portée des divers articles. En outre, pour le passé, l'on n'a jamais groupé les chiffres des différentes années et déduit les conclusions que ces rapprochements auraient suggérées : nous aurons, là encore, une tâche intéressante à remplir, car nous verrons que les comptes les plus récents démentent certaines prévisions optimistes, jadis formulées en considération d'une courte période exceptionnellement prospère. Ces divers motifs nous conduisent à choisir les comptes de fonds de garantie comme *substratum* de nos développements : ce sera, pour ceux-ci, une base plus solide, qui leur donnera un caractère essentiellement pratique, grâce, surtout, aux communications qui nous ont été faites par les nombreux services intéressés.

D'autres éléments épars ne méritent pas moins, par leur importance, d'être mis au jour et coordonnés. Les travaux parlementaires, rapports et déclarations faites en séance par les représentants du gouvernement ou les membres des assemblées, forment une mine féconde où l'on a trop négligé de puiser. Alors que les auteurs glissent sur des faits assez singuliers en apparence, ou se contentent d'une explication vague et discutable, on découvre ici, en général, la raison d'être des choses. Mais, pour réussir

dans cette recherche, on est contraint de dépouiller et de s'assimiler tout ce qui a été dit et écrit pendant l'élaboration extrêmement lente, pénible et prolongée, d'un système de droit positif fort complexe, constitué par l'apport de plusieurs lois successives ; il faut suivre pas à pas cette élaboration dans les différentes parties du *Journal officiel*, où les recherches, comme l'on sait, ne sont jamais aisées ni rapides ; si la mine est étendue et riche dans son ensemble, elle est aussi difficile à exploiter, et des sondages pratiqués sur les points qui paraîtraient favorables *a priori*, risqueraient d'aboutir à un échec complet : étant donné le *processus* des travaux parlementaires, on rencontre souvent la solution désirée là où nul ne songerait qu'elle a pu se glisser. Nous rattacherons donc les renseignements précieux, qui proviennent de cette source, à chacune des questions qu'ils éclairent : cette méthode nous permettra, par exemple, de définir le fondement sur lequel le législateur s'est appuyé pour fixer le taux des diverses taxes.

Cet effort vulgarisateur s'impose, d'une façon plus urgente, en ce qui concerne la loi du 29 mai 1909. Cette loi n'est commentée dans aucun ouvrage, pas même dans la dernière édition du traité de M. le Président Sachet, datée de 1909, car son vote est trop récent. Or, dans un article très concis, elle introduit, en vue d'adapter les recettes du fonds aux dépenses, un mécanisme ingénieux, un peu com-

plexe, un nouveau mode de calcul des taxes à percevoir, dont il y aura lieu de donner une explication plus claire, avant d'aborder les remarques d'ordre doctrinal.

Ainsi, nous aurons simultanément à faire œuvre de vulgarisation et de construction : ce programme est assez vaste pour se suffire à lui-même et nous permettre d'écarter les points secondaires sur lesquels les auteurs se sont longuement étendus, où nous pourrions uniquement reproduire des travaux antérieurs ; nous nous en tiendrons à cet idéal : envisager l'intérêt d'actualité du sujet, combler les lacunes considérables que nous avons signalées.

III

Nous ne saurions nous dispenser, toutefois, d'esquisser rapidement l'évolution législative : notre introduction doit se terminer par un bref rappel des textes qui régissent le fonds de garantie, car nous trouverons là des événements historiques dont l'influence, sur les résultats financiers, a été considérable.

L'institution qui fait l'objet de nos recherches fut fondée au moment exact où le principe du risque professionnel était adopté en France.

Au cours de l'élaboration longue et pénible dont

est sortie la loi du 9 avril 1898, l'organisation des mesures destinées à assurer le paiement a subi des transformations nombreuses et parfois radicales (1), mais c'est cette loi même qui a créé le fonds de garantie et déterminé les traits essentiels de son fonctionnement. Tel était le but des articles 23 (alinéa 2e) à 27. Le fonds de garantie était alimenté seulement par les industriels patentés et les exploitants de mines, qui devaient verser une taxe de quatre centimes additionnels à la patente pour les premiers, et, pour les seconds, de cinq centimes par hectare concédé. D'après les termes de l'article 25 *in fine*, ces taxes pouvaient, suivant les besoins, être majorées ou réduites par la loi de finances : disons tout de suite qu'une majoration n'a jamais eu lieu jusqu'à ce jour et que, pour les réductions de taxe, elles n'ont jamais été opérées directement par une loi de finances (2). Le législateur confiait la gestion du fonds

(1) Sur ces travaux préparatoires qui ont longuement été exposés par les auteurs et dont nous reprendrons seulement les données intéressantes lorsque nous examinerons les questions qu'ils sont de nature à éclairer, voyez notamment : Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle*, nos 1066 à 1069 ; Sachet, *Traité théorique et pratique sur les accidents du travail*, t. II, nos 1542 à 1557, 1710 à 1713 ; Maltet, *Des garanties de paiement de l'ouvrier*, pp. 37 et ss. ; Cabouat, *op. cit.*, t. I, no 93 ; Bellom, *op. cit.*, pp. 258 et ss.

(2) En tout cas, la formule employée par M. Sachet, avant le vote de la loi récente et jusque dans la dernière édition, était et demeure inexacte : « Les centimes additionnels prévus par notre loi

à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, mais laissait à un règlement d'administration publique le soin de préciser les détails.

Ce règlement d'administration publique porte la date du 28 février 1899. Le fonds de garantie n'est pas incorporé à la Caisse des retraites : il prend rang à côté de celle-ci parmi les *services spéciaux* assurés par la Caisse des dépôts et consignations (art. 26 du décret) : comme tel, il a une comptabilité propre, qui porte, par exemple, aux dépenses, les sommes qu'il verse, pour constitution de capitaux de rentes, à la Caisse des retraites chargée de servir les arrérages de ces rentes. La procédure, assez compliquée, à laquelle donne lieu ou peut donner lieu l'appel au fonds de garantie, en ce qui concerne la demande formée par la victime, le paiement effectué par le fonds et l'exercice des recours de celui-ci, est également déterminée par ce décret (titres I et II). Une instruction a été ensuite adressée par la Caisse des dépôts aux maires chargés de recevoir les déclarations des victimes qui n'ont pas reçu paiement, et à cette instruction ont été joints deux modèles de déclaration.

Ainsi précisé, le système restait cependant incomplet, car les chefs d'entreprise atteints par les dis-

viendront grossir les centimes additionnels généraux. *Le nombre en sera fixé chaque année par la Commission du budget d'après l'état de la caisse de garantie et suivant les calculs des actuaires* » *(op. cit.*, nº 1715; v. ég. nº 1727 *bis)*:

positions principales de la loi du 9 avril 1898 ne contribuaient à l'alimentation du fonds de garantie que s'ils étaient assujettis à la patente ou à la taxe des mines, et la loi du 30 juin 1899 n'avait pas mis fin au privilège dont jouissaient ainsi les exploitations agricoles. Cette lacune devait subsister jusqu'au moment où le principe du risque professionnel fut étendu à toutes les exploitations commerciales.

Telle a été l'œuvre de la loi du 12 avril 1906, qui nous intéresse donc à deux points de vue différents.

D'une part, les exploitations exclusivement commerciales se trouvant désormais soumises à la législation spéciale des accidents, il fallait les assujettir à la taxe du fonds de garantie : comme elles devaient être, pour le fonds, une source de dépenses moins importante, leur taxe fut fixée seulement à un centime et demi ; le gouvernement avait d'ailleurs le droit de modifier le montant de cette taxe, dans certaines conditions, pourvu qu'il ne dépassât point le maximum prévu par la loi de 1898 (1), mais il n'a pas usé de cette faculté (art. 4).

(1) Le texte ajoute « ou fixé par la loi de finances » : nous avons dit plus haut qu'il n'est pas encore intervenu de loi de finances modifiant le taux de la taxe ; étant donné le régime nouveau institué en 1909, il est vraisemblable que cette intervention ne se produira pas, sauf le cas où la progression des dépenses obligerait à dépasser le taux de 0 fr. 04 pour l'industrie, 0 fr. 05 pour les mines.

D'autre part, le législateur a profité de cette occasion pour faire contribuer les chefs d'entreprise non patentés à l'alimentation du fonds. Le mode de contribution varie suivant que le non-patenté est assuré ou ne l'est pas (art. 5).

S'il est assuré, — et l'on assimile ici l'affiliation à un syndicat de garantie, — il doit acquitter une taxe proportionnelle aux primes qu'il paie à l'assureur ; c'est l'assureur qui recouvre la taxe en même temps que la prime, puis la verse au bureau de l'enregistrement.

S'il n'est pas assuré, il ne doit pas de contribution tant qu'aucun accident n'est survenu dans son exploitation ; mais, lorsqu'un accident vient à se produire, il doit verser une taxe proportionnelle au capital constitutif de la rente dont il est ainsi devenu débiteur.

Cet article laissait à la loi de finances le soin de déterminer tous les cinq ans le montant de ces deux taxes : la loi de finances du 30 janvier 1907 a fixé ce taux à 2 pour 100 des primes pour les assurés et á 4 pour 100 du capital constitutif pour les employeurs non assurés. Quant au règlement d'administration publique que prévoyait, en outre, la loi de 1906, il a été pris le 18 février 1907, et se réfère, en premier lieu, aux non-patentés assurés auprès d'un organisme privé : la contribution pour le fonds garantie doit apparaître d'une façon distincte sur chaque quittance

de primes ; l'assureur doit tenir un répertoire mentionnant jour par jour les quittances de primes et vérifié par les agents de l'enregistrement. Pour les non-patentés assurés à la Caisse nationale, le règlement d'administration publique de 1907 renvoyait à un décret ultérieur : ce décret, en date du 9 mars suivant, porte que la Caisse verse directement au fonds de garantie le montant des taxes dues par ses clients. En ce qui concerne les chefs d'entreprise non assurés, les dispositions du règlement d'administration publique de 1907 n'ont eu qu'une durée éphémère ; anticipant sur l'ordre chronologique pour en finir avec cette question, nous indiquons immédiatement qu'une loi du 26 mars 1908, complétée par un règlement d'administration publique du 11 juin 1909, a retouché l'organisation antérieure : la contribution est liquidée lors de l'enregistrement de la décision qui alloue la rente, d'après un barème très simple, et recouvrée par les agents de l'enregistrement pour le compte du fond de garantie.

Dans l'intervalle, le principe du risque professionnel avait fait encore un pas.

La loi du 18 juillet 1907 donnait à tous les employeurs, non assujettis antérieurement à la législation des accidents du travail, la faculté de se placer sous ce régime.

Et, comme c'était une charge nouvelle pour le

fonds de garantie, elle décidait que les adhérents volontaires, lorsqu'ils n'étaient pas d'autre part assujettis obligatoirement à la législation des accidents et à la taxe pour le fonds de garantie, contribueraient à l'alimentation de ce fonds suivant les principes de 1906, c'est-à-dire comme les exploitants non patentés, assurés ou non assurés.

Enfin, l'année 1909 devait être marquée par un événement plus important encore dans l'histoire du fonds de garantie. Si, de très bonne heure, les assujettis avaient réclamé une réduction de la taxe (1), toujours les rapports du Ministère du Travail insistaient sur la nécessité d'assurer au fonds des ressources grandissantes, et la contribution n'avait pas été diminuée. Mais les protestations de l'industrie, auxquelles s'ajoutaient maintenant celles du commerce, devenaient plus vives ; leur bien-fondé semblait de moins en moins discutable, car l'expérience

(1) V. par exemple, le vœu émis par la Fédération des industriels et commerçants français, à l'occasion du Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, qui eut lieu en 1904 : « *La Fédération émet les vœux suivants : Que le principe du fonds de garantie soit conservé, mais... que l'article 25 de la loi du 9 avril 1898, ainsi conçu :* « Les taxes pourront, suivant les besoins, être majorées ou réduites par la loi de finances », *soit remplacé par une disposition excluant toute majoration et substituant à la simple faculté prévue par ledit article, l'obligation de procéder à cette réduction dès lors qu'elle sera possible* ».

s'était prolongée, la réserve du fonds s'était accrue, et les dépenses n'avaient point augmenté d'une façon inquiétante.

Aussi la Commission des finances du Sénat proposa-t-elle à cette assemblée, lors de la discussion du budget de 1908, de réduire la taxe des exploitations assujetties à la patente ou à la redevance des mines : la taxe aurait été abaissée de quatre à deux centimes pour les industriels, soit une réduction de moitié, — de un centime et demi à un centime pour les commerçants, soit une réduction d'un tiers, — de cinq centimes à trois pour les mines, soit une réduction des deux cinquièmes. Le Ministre du Travail fit écarter ce système trop rigide, — qui, d'ailleurs, ne respectait pas la proportion établie primitivement entre les taxes des trois catégories d'assujettis, — et promit d'examiner la question avec le Ministre des Finances.

La Commission de surveillance de la Caisse des dépôts, saisie par le Ministre des Finances, mit en avant un projet dont les données essentielles étaient les suivantes. La réserve du fonds, avec les intérêts qu'elle produisait, était conservée comme garantie des charges exceptionnelles. Mais elle ne devait plus, en principe, s'accroître. La quotité des taxes devait, en effet, être fixée annuellement par la loi de finances et calculée de telle façon que, appliquée pendant la pénultième année, elle eût produit une recette égale

aux dépenses de toute nature, subies par le fonds pendant cette année. Pour arriver à ce but, on devait diviser la somme des dépenses par la somme du produit des taxes ; le quotient constituait ce qu'on appelle *le coefficient de modification* : il suffisait de multiplier, par ce coefficient, la quotité des taxes antérieurement perçues pour obtenir la quotité des taxes à percevoir. On décidait toutefois que seuls les patentés et les mines bénéficieraient de cette modification qui, au moment de la mise en jeu de ce système, devait se traduire par une *réduction* : les taxes imposées aux non-patentés par l'article 5 de la loi de 1906 ne demeuraient soumises qu'à la revision quinquennale de la loi des finances prévue par ledit article.

Ce projet fut légèrement retouché par le gouvernement : comme la fixation résultait automatiquement d'un rapport entre deux chiffres comptables, l'intervention annuelle de la loi de finances n'était plus qu'une complication inutile ; le gouvernement demanda donc de remettre le soin d'effectuer cette détermination à *un décret* rendu chaque année sur la proposition des ministres du Travail et des Finances, tant qu'il n'y aurait pas lieu de dépasser le maximum de quatre centimes pour les patentés et de cinq centimes pour les mines.

Mais le Sénat craignit que ce système ne produisît un abaissement trop rapide de la taxe, susceptible de rendre nécessaire ensuite une majoration, et voulut

éviter aux assujettis le danger de ces brusques variations. D'accord avec le gouvernement, il introduisit une disposition additionnelle destinée à ralentir l'abaissement de la taxe pendant les deux premières années : pour les exercices 1910 et 1911, le coefficient de modification devait être majoré de 20 pour 100. On fit remarquer que, si ce système eût été appliqué à l'exercice 1909, sur la base des résultats de l'année 1907, les taxes auraient été de 0 fr. 0192, 0 fr. 0072 et 0 fr. 024 : la réduction eût été beaucoup plus forte que dans la proposition présentée lors du vote du budget de 1908. C'est sous cette forme que le projet fut adopté le 25 mai par la Chambre, puis le 27 mai par la Haute Assemblée, et devint la loi du 29 mai 1909 (1).

Le jour même de sa promulgation, un décret fixait, pour l'année 1910, le taux des contributions à percevoir : malgré la majoration de 20 pour 100, les taxes se trouvaient réduites, environ, de 30,1 pour 100 de leur montant primitif. Cette diminution était

(1) Le projet avait été déposé d'abord au Sénat, au mois d'août 1908, et M. Poirrier avait déjà fait distribuer son rapport ; le Gouvernement s'aperçut que cette procédure était constitutionnellement contestable, puisqu'il s'agissait d'un impôt, et, afin de donner satisfaction à ce scrupule, un décret retira le projet au mois de janvier 1909 ; ce projet fut ensuite déposé à la Chambre, le 23 mai 1909 (*J. off.*, 1909, Sénat, Doc. parl., ann. n° 310, pp. 56 et 57, Déb. parl., pp. 340 à 342 ; Chambre, Doc. parl., ann. n^{os} 2395, p. 357, et 2507, p. 1117, Déb. parl., pp. 815 et 1186).

plus atténuée que celles dont il avait été question au cours des travaux préparatoires, d'après les chiffres de 1907 — 52 pour 100 — et même pendant la discussion du budget de 1908 — 33 à 50 pour 100. Mais elle n'en était pas moins sensible.

IV

Ce préambule historique nous permet d'avoir une notion plus précise de l'état actuel de la question, renouvelée par ces lois successives. Il était nécessaire pour l'intelligence des développements ultérieurs : c'est ce qu'on pourra constater dès maintenant, si nous indiquons le plan de ceux-ci.

Car il fallait connaître, dans ses grandes lignes, l'organisation du fonds de garantie, pour en apprécier les résultats pratiques. Ces résultats, conséquences du régime établi par le législateur, feront l'objet d'une première partie, où nous suivrons les comptes financiers de la caisse. Les recettes proviennent principalement de contributions imposées aux assujettis, et nous tenterons d'édifier une théorie de ces taxes et de leur fondement. Les dépenses ont pour origine essentielle les paiements effectués aux lieu et place des débiteurs : le moment sera donc venu d'indiquer alors la valeur des risques auxquels le fonds de garantie doit faire face, leur montant et leurs variations dans le passé, leurs tendances pour l'avenir. D'autres articles

secondaires figurent dans les comptes ; nous les grouperons, de même, dans les chapitres relatifs aux recettes et aux dépenses. A propos de chacun d'eux, nous joindrons aussi un commentaire explicatif et doctrinal à l'examen des documents statistiques, précisant, en somme, le fonctionnement de l'organisme dans ses détails.

Si l'on s'en tenait aux comptes financiers, on négligerait, malgré tout, l'un des points les plus importants. On connaîtrait, sans doute, le chiffre global des dépenses du fonds ; mais le cautionnement ne se réfère pas aux seules dettes des chefs d'entreprise, il s'étend aux dettes des compagnies d'assurance : il faut distinguer, dans l'ensemble, les charges qui dérivent de cette source, parce qu'elles sont dominées par des principes propres et qu'elles exigent des observations particulières, pour le passé comme pour l'avenir. La diffusion progressive de l'assurance, le perfectionnement du régime du contrôle, peuvent se répercuter sur la situation du fonds de garantie ; d'autre part, si l'on considère qu'il paie les dettes des assureurs sans recevoir aucune contribution de ceux-ci, on peut douter, *a priori*, de la légitimité d'un pareil système ; parmi les contribuables, on trouve des employeurs non assurés, qui donnent au fonds une sécurité plus ou moins grande, mais qui seront passibles d'un recours, de la part de celui-ci, après paiement, — des employeurs assurés, contre

lesquels le fonds est privé de tout recours, — des employeurs qui, affiliés à un syndicat de garantie, procurent au fonds plus de sécurité que les premiers et ne sont pas, cependant, exonérés du recours comme les seconds ; et l'on peut se demander si ces diverses circonstances ne devraient pas jouer un rôle dans la fixation de la taxe... Ces questions, sommairement énumérées, montrent l'utilité d'une seconde division, où nous les rassemblerons sous ce titre : le fonds de garantie et l'assurance.

Enfin, nous avons trop insisté sur l'intérêt que présente la loi du 29 mai 1909, pour qu'on n'ait pas pressenti déjà la place qu'elle tiendrait dans notre étude. Conformément à l'ordre chronologique et rationnel, — car elle apparaît, par sa date et sa nature, comme le couronnement de l'œuvre législative, — nous la réservons pour une troisième et dernière partie ; grâce aux notions dégagées dans les pages précédentes, il nous sera plus facile d'exposer clairement le mécanisme créé par cette loi, le jeu du coefficient de modification qu'elle prévoit, la manière dont elle a été mise en œuvre déjà pour l'année en cours, les qualités et les défauts qu'elle révèle.

Il ne nous restera plus, pour terminer, qu'à réunir les conclusions retenues chemin faisant, pour en déduire, avec une appréciation générale, la formule précise des réformes désirables.

PREMIÈRE PARTIE

LES RECETTES ET LES DÉPENSES

Le fond de garantie, avons-nous dit, a maintenant fonctionné pendant un temps assez long pour qu'on puisse commencer d'apprécier son mouvement et relever les traits essentiels de la voie vers laquelle il se dirige. Sans doute, il n'est point encore parvenu à l'état d'équilibre auquel il tend ; l'accroissement des dépenses se ressent toujours de la date relativement récente de notre législation des accidents : car, à mesure que les années s'écoulent depuis le moment où les employés ont bénéficié de cette législation, les rentes s'accumulent dans le passif des employeurs et des assureurs ; et les insolvabilités des débiteurs imposent au fonds une charge d'autant plus lourde que ces débiteurs avaient des rentes plus nombreuses à servir ; c'est insensiblement que l'état stationnaire se réalisera. Il n'en est pas moins vrai que la période de véritable mise en marche est terminée et qu'il devient intéressant de jeter un coup d'œil sur le passé.

Nous ne trouvons de renseignements que dans les rapports annuels du Ministère du Travail et de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts, qui, sans doute, établissent certaines relations entre les chiffres d'un exercice et ceux de l'exercice précédent, mais ne constituent pas l'étude statistique qu'il est nécessaire de posséder.

Pour déterminer le mouvement du fonds de garantie depuis le début de son fonctionnement jusqu'au dernier exercice arrêté, nous prendrons les chiffres donnés par les comptes du fonds pour chaque année et nous les comparerons entre eux. Ce ne sera point une pure énumération de chiffres : en outre des idées d'ensemble que la statistique pourra nous suggérer, nous aurons, chemin faisant, à apprécier la valeur théorique et pratique des diverses institutions dont nous verrons les résultats se traduire dans chaque article des comptes.

Comme ces recherches doivent reposer nécessairement sur une étude de la comptabilité du fonds, cette comptabilité même nous fournira notre plan : nous examinerons successivement les recettes et les dépenses. Et, de même que les comptes annuels se terminent par la balance des premières et des secondes, de même, dans une conclusion, nous présenterons les observations exigées par le rapprochement des recettes et des dépenses.

LIVRE PREMIER

RECETTES

—

Les recettes du fonds de garantie sont énumérées par l'article 27 du premier décret du 28 février 1899. Elles comprennent d'abord le produit des taxes versées par les assujettis, puis diverses recettes telles que les recouvrements effectués par le fonds sur les débiteurs d'indemnités, à la place desquels il a dû payer, et les revenus de la réserve du fonds.

Le produit des taxes constitue un chef de recettes infiniment plus considérable que les autres. C'est lui qu'il convient d'étudier dans un premier chapitre. Nous suivrons ainsi l'ordre indiqué par le décret ; cet ordre est d'ailleurs absolument logique, car l'encaissement des taxes est le point de départ et la condition même de l'existence financière du fonds. Quant aux autres recettes, elles supposent que le fonds est entré déjà dans son fonctionnement, puisqu'elles résultent des opérations ou des encaissements antérieurement réalisés ; nous les grouperons dans un second chapitre.

TITRE PREMIER

LES TAXES

—

Puisque le fonds de garantie, organe essentiellement destiné à effectuer des paiements, ne pouvait être mis en œuvre qu'après une perception de taxes, on conçoit que la première année, pour laquelle ses comptes furent dressés, ait été précisément celle où la première perception a eu lieu. Or, la loi du 9 avril 1898 est entrée en vigueur le 1er juillet 1899, les rôles supplémentaires, destinés à assurer le recouvrement pour 1899, n'ont été émis qu'en 1900, et c'est seulement au cours de cette dernière année que le montant des taxes a pu être encaissé : le plus ancien rapport de la Commission de surveillance, où le fonds de garantie prenne place, est celui qui se réfère à l'année 1900 et a été présenté au Parlement le 18 juin 1901. Les rapports ont ensuite donné régulièrement le chiffre annuel de ces recettes (1).

(1) Les *Rapports du Ministère du Commerce*, puis du Travail, n'ont pas eu la même régularité.

Le premier rapport s'est fait attendre jusqu'à la date du 16 mars

Ce sont ces chiffres qu'il conviendra d'examiner en premier lieu, puisque, dans cette étude, nous nous sommes proposé surtout de rechercher quels ont été les résultats pratiques. Prenant ensuite ces chiffres pour base, nous pourrons apprécier la valeur des institutions dont ils ont été le produit.

1905. Il nous renseigne, en ce qui concerne le fonds de garantie, sur les opérations de 1899-1903 inclusivement.

Les opérations de 1904 sont relatées dans le deuxième rapport, du 7 mars 1906, c'est-à-dire avec un retard de huit mois sur le rapport de la caisse.

Le retard diminue pour les opérations de 1905, contenues dans le troisième rapport, du 18 octobre 1906.

Il disparaît pour les opération de 1906 qui sont indiquées dans le quatrième rapport, du 29 juillet 1907.

Mais il se retrouve, considérablement aggravé, pour les opérations de 1907, dont le compte-rendu figure seulement au sixième rapport, du 20 juillet 1909.

Il paraît devoir subsister pour les opérations de 1908, dont la publication n'était pas encore faite au moment où notre étude a été imprimée. Pour cette année-là, nous avons dû nous en tenir au rapport de la Commission de surveillance du 29 juin 1909.

SECTION PREMIÈRE

Étude statistique du produit des taxes.

—

Sommaire. — Place occupée par le produit des taxes dans les comptes du fonds de garantie. — Les variations du produit annuel et leurs causes ; exemptions admises par le Conseil d'État ; diminution du principal du tableau A des patentes ; diminution des superficies des concessions minières ; taxes nouvelles des commerçants et des non-patentés. — Mouvement du produit des taxes par exercice ; explication.

Le rendement des contributions destinées à alimenter le fonds de garantie constitue le premier article des recettes prévues par le décret de 1899, où il se trouvait désigné en ces termes : « Les recettes du fonds de garantie comprennent : 1° les versements effectués par le Trésor public, représentant le montant des taxes recouvrées en conformité de l'article 25 de la loi du 9 avril 1898... » Mais cette désignation est devenue incomplète : aux taxes payées par l'industrie et les mines, sont venues s'ajouter celles que les lois ultérieures ont imposées au commerce et aux assujettis non patentés. Le montant des taxes figure également chaque année au premier article des

recettes dans les comptes publiés par le Ministère du Travail et la Commission de surveillance de la Caisse.

Il y a lieu de grouper ces chiffres, en les donnant d'abord année par année :

Montant des taxes recouvrées.

En 1900.	1.280.048f 86
1901.	1.572.734 79
1902.	1.546.307 22
1903.	1.439.311 20
1904.	1.314.845 69
1905.	1.389.922 86
1906.	1.372.679 29
1907.	1.976.391 64
1908.	2.240.376 13

La simple lecture de ce tableau montre que les variations des encaissements annuels ont suivi une marche assez irrégulière (1). En comparant les chiffres de chaque année avec ceux de l'année précédente, on voit qu'il y a eu tantôt des augmentations, tantôt des diminutions, dont nous indiquons la valeur dans le tableau suivant :

	Augmentation.	Diminution.
	—	—
1901.	292.685f 93	
1902.	»	26.427f 57
1903.	»	106.996 02

(1) On se rendra compte exactement des faits que nous signalons ici, en consultant la représentation graphique du mouvement du produit des taxes, que nous avons donnée dans le tableau placé en tête de notre étude.

	Augmentation.	Diminution.
1904.	»	124.465 51 (1)
1905.	75.077 17	»
1906.	»	17.243 57
1907.	603.712 35	»
1908.	263.984 49	»

La diminution de 1902 peut surprendre parce qu'à cette époque le produit du principal de la patente, pour l'ensemble comme pour chacun des tableaux A et C, et, de même, la superficie des concessions minières taxées à 0 fr. 05 par hectare, ne cessaient de croître régulièrement : mais nous verrons plus loin que cette diminution est purement apparente.

Les diminutions de 1903 et 1904, infiniment plus considérables (231.000 francs en deux ans), se justifient aisément : un certain nombre d'industriels, que le service des contributions directes avait imposés les années précédentes, ont obtenu du Conseil d'État, à cette

(1) Il y a bien eu diminution en 1904. Si l'on examine le *Rapport de la Com. de surv.* sur 1904, on lit (p. 35) : « Recettes afférentes à l'année 1904 : 1° Taxes additionnelles : 1.314.845 fr. 69 au lieu de 1.215.466 fr. 95 en 1903 » : on croirait donc que ces recettes ont augmenté de près de 100.000 francs en 1904 ; cependant le même rapport indique plus loin (p. 37) qu'elles ont diminué. En réalité, le rapport sur 1904, (p. 35), contient une erreur : il a donné comme produit total de l'année 1903 une partie seulement de ce produit, celle qui se référait à l'*exercice* 1903 ; il faut y ajouter 223.904 fr. 25 recouvrés en 1903 au titre d'exercices antérieurs, et l'on obtient ainsi les chiffres exacts que nous avons pris pour base.

date, des décisions déclarant qu'ils n'étaient pas assujettis à la taxe de la loi de 1898.

Il est au contraire plus difficile de comprendre le fléchissement qui s'est produit en 1906 ; les rapports du Ministère du Travail et de la Commission de surveillance de la Caisse, bien loin d'en faire connaître la cause, n'en signalent même pas l'existence ; il faut d'ailleurs reconnaître que ce mouvement n'a guère d'importance dans les tableaux que nous venons de donner. Voici l'explication que nous croyons pouvoir proposer. En consultant les statistiques du produit des patentes, on constate que, de 1905 à 1906, le produit du principal, pour le tableau A (commerce), a baissé d'environ 14 pour 100 (1) ; c'est surtout à ce fait que nous rattacherions la diminution des recettes du fonds, car une part assez importante des patentés A était soumise à la loi du 9 avril 1898 et à la taxe de 0 fr. 04 ; il suffit qu'en 1905 ces chefs d'entreprise aient représenté, dans le tableau A, les deux cinquièmes de la somme fournie en principal par ce tableau — cette proportion n'est point invraisemblable — pour que leur contribution

(1) Voyez par exemple les *Renseignements statistiques relatifs aux contributions directes*, dernière année (1909), avec la récapitulation des exercices précédents, depuis la mise en jeu de la loi du 9 avril 1898, d'où il résulte que, si le produit de la patente a progressé sans interruption d'une façon générale, le produit du tableau A, par exception, a rétrogradé de 1905 à 1906.

de 0 fr. 04 se soit élevée jusqu'à 90.000 francs, et que la baisse de 14 pour 100 sur le principal A, à la supposer appliquée dans la même proportion à cette contribution, ait engendré pour le fonds une perte approchant de 15.000 francs (1). D'un autre côté, il est vrai, les statistiques des redevances minières prouvent que, de 1905 à 1906, la superficie passible de la taxe de 0 fr. 05 par hectare pour le fonds de garantie a diminuée de 7 pour 1.000, et que, en deux ans, de 1904 à 1906, elle a diminué de 1 pour 100 ; mais, en admettant qu'à cette époque le fonds de garantie ait touché au titre des mines une somme voisine de 60.000 francs, ce n'aurait été, pour lui, qu'une diminution d'environ 400 francs de 1905 à 1906, ou 600

(1) Cpr. les statistiques du produit des patentes et les indications données par le *Rapport Min. Trav.* sur 1907, édition Berger-Levrault, 1909, p. 79, note 2. L'absence ou l'extrême insuffisance des renseignements recueillis et des statistiques établies par les diverses administrations intéressées, en ce qui concerne le produit des taxes recouvrées pour le fonds de garantie sur les différentes catégories d'assujettis ou de patentés, nous contraint à rester ici dans le domaine des approximations et des hypothèses. Nous savons en outre qu'en 1900, sur 196.000 patentés du tableau C, quelques-uns seulement échappaient à la taxe de 0 fr. 04, tandis que, sur 1.480.000 patentés du tableau A et 18.000 patentés du tableau B, 365.000 environ étaient soumis à cette taxe (voyez le rapport de M. Mirman, *J. off.*, Doc. parl., Chambre, 1903, sess. ord., annexe nº 1136, pp. 1041 et ss) : ceci nous montre que les contribuables du tableau C ne formaient qu'une minorité, mais le nombre des contribuables de chaque tableau a moins d'importance que le chiffre des patentes par eux payées.

francs de 1904 à 1906 (1) : nous croyons qu'il faut voir là une cause complémentaire de la diminution des recettes du fonds en 1906 ; il est certain, toutefois, que ce n'est pas la cause majeure. Il est vrai encore que la diminution de 1906 a pu résulter en partie de la suite des instances engagées devant le Conseil d'État, que nous avons plus haut mentionnées : mais si l'influence des décisions du Conseil d'État avait été sensible, les rapports relatifs à l'année 1906 n'auraient pas manqué de la signaler, comme ils avaient fait en 1904 et 1905 (2) ; il faut d'ailleurs remarquer que, dans l'intervalle, l'année 1905 s'était passée sans apporter aucune diminution aux recettes, bien loin de là. On peut donc estimer que le fléchissement de 1906 provient, d'une part, principalement de la baisse des patentes payées par les chefs d'entreprise compris dans le tableau A et soumis à la loi de 1898, — d'autre part, dans une assez faible proportion, de la réduction des superficies sur lesquelles était perçue la taxe des mines.

Depuis l'année 1906, ces superficies n'ont cessé de

(1) Rapp. les *Renseignements statistiques relatifs aux contributions directes* (année 1909 pour la récapitulation des indications générales concernant la redevance des mines, années 1906 à 1908 pour les comptes détaillés) et le *Rapport Min. Trav.* sur 1907, *loc. cit.*

(2) Voyez les *Rapports de la Com. de surv.*, sur 1903, p. 25 et sur 1904, p. 37.

décroître, mais la diminution de recettes, que le fonds de garantie a pu subir de ce chef, a été amplement couverte par l'augmentation considérable qui s'est manifestée dès l'année suivante.

Cette augmentation, qui est apparue en 1907 et s'est confirmée en 1908, constitue, en tout cas, le fait le plus saillant dont les chiffres rapportés ci-dessus nous permettent de nous rendre compte. Elle « provient presque en totalalité » dit la Commission de surveillance « des taxes nouvelles perçues par suite de la mise en application de la loi du 12 avril 1906, *étendant aux exploitations commerciales* la législation sur les accidents du travail » ; en effet, si l'on se réfère au montant des taxes *mises en recouvrement en 1907* (1), on voit figurer, dans cette somme, le produit de la taxe de 0 fr. 015 additionnels, à percevoir sur les commerçants patentés, pour 654.705 fr. 29 ; mais il ne faut pas croire que les recettes du fonds ont augmenté uniquement parce que la législation des accidents a été étendue aux entreprises commerciales : elles ont augmenté aussi parce que l'on a frappé d'une taxe les exploitants non patentables qui, jusque là, ne contribuaient pas à l'alimentation du

(1) Par « taxes mises en recouvrement en 1907 » le rapport du Ministère du Travail entend les taxes de l'industrie, du commerce et des mines, afférentes à l'exercice 1907 : le produit de ces taxes figure donc en partie dans les recettes de l'année 1907, en partie dans les recettes de l'année 1908, comme nous verrons plus loin.

fonds : parmi ceux-ci, une très faible minorité, constituée par les chefs d'entreprises assurés *auprès de la Caisse nationale d'assurances*, a versé au fonds de garantie une somme de 333 fr. 96, dès l'année 1907. L'augmentation de 1908 a été due, pour une portion assez importante, à la contribution nouvelle des non-patentés ; les clients de la Caisse nationale ont versé 716 fr. 70, soit plus du double du chiffre de 1907 (1) ; pendant l'année 1908, on a commencé à percevoir la taxe de 2 pour 100 sur les clients des organismes privés d'assurances, et l'on a recouvré ainsi 45.000 francs

(1) Dans les rapports de la Commission de surveillance, on ne trouve pas ces chiffres dans les comptes du fonds de garantie (où le produit des taxes figure sans distinction d'origine) mais dans les comptes de la Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents.

En outre des chiffres des contributions versées par cette Caisse au fonds de garantie, que nous venons de donner, les mêmes comptes font connaître le chiffre des contributions *recouvrées par la Caisse d'assurance* en vue de cette destination, soit :

En 1907	336 fr. 03
En 1908	737 fr. 28

et le chiffre des contributions en trop perçues et remboursées aux ayants-droit, soit :

En 1907	0 fr. 65
En 1908	1 fr. 98

Quant au Ministère du Travail, il a seulement donné, dans son sixième et dernier rapport, le chiffre des contributions transmises au fonds de garantie en 1907, sous cette rubrique : « 1° Les versements..... *b*) effectués par la Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents (non-patentés assurés) ». Il importe de signaler que ceci vise exclusivement les non-patentés assurés auprès de la Caisse nationale.

environ ; enfin, la taxe de 4 pour 100, sur les capitaux représentatifs des rentes dues par les employeurs non patentés et non assurés, entrait en même temps en application et produisait à peu près un millier de francs (1).

Mais ces tableaux ne nous révèlent qu'imparfaitement le mouvement du produit des taxes, parce que le produit des taxes de chaque exercice n'est pas exactement porté aux recettes de l'année correspondante : les recettes annuelles comprennent une partie seulement du produit des taxes de l'exercice correspondant (la majeure partie, il est vrai, généralement les trois quarts ou les quatre cinquièmes environ) plus une partie du produit des taxes de l'exercice précédent (à peu près un quart ou un cinquième) et parfois même une part tout à fait minime, représentant le reliquat des exercices antérieurs. Aussi, pour se rendre compte réellement du mouvement du pro-

(1) Ces deux derniers chiffres de 45.000 francs et 1.000 francs qui sont intéressants malgré leur caractère approximatif, seront précisés — au moins peut-on l'espérer — dans les rapports ultérieurs du Ministère du Travail.

En ce qui concerne les non-assurés, l'enregistrement avait commencé à percevoir la taxe de 4 pour 100 sous le régime de la loi de 1906 et du décret du 18 février 1907, sans attendre la loi du 26 mars 1908 et le décret du 11 juin 1909 : la perception était alors assez compliquée et c'est en présence de ces difficultés, révélées par le fonctionnement pratique du système de la loi de 1906, que le Parlement vota la loi de 1908, destinée à simplifier le recouvrement et le calcul de cette taxe.

duit des taxes, on devrait additionner les sommes afférentes à chaque exercice, quoiqu'elles ne soient pas portées en recettes la même année. Nous avons donc jugé bon d'effectuer ce travail, et voici quels en ont été les résultats ; nous avons été contraint d'arrondir les totaux obtenus, d'établir les chiffres avec une approximation de 500 francs, les comptes de la Caisse pour 1908 contenant une somme de 338 fr. 75 pour reliquat des exercices antérieurs à 1907, sans indiquer les exercices auxquels elle se réfère exactement ; cette approximation est d'ailleurs amplement suffisante, étant donné le montant de la somme totale (1).

Produit des taxes de chaque exercice.

1900	1.184.000f »
1901	1.403.000 »
1902	1.440.000 »
1903	1.415.000 »
1904	1.418.000 »
1905	1.379.000 »
1906	1.383.000 »
1907	2.140.000 »

Le chiffre de l'exercice 1908, qui n'est, à l'heure actuelle, que de 1.774.131 fr. 14, ne peut être connu avant la publication des comptes de 1909 ; on peut

(1) Voyez les *Rapports de la Com. de surv.* sur 1900-1908. Les rapports du Ministère du Travail ne font pas de distinction, dans les recettes annuelles, entre les sommes afférentes aux divers exercices.

seulement remarquer que jamais les recouvrements d'une année pour l'exercice correspondant n'avaient auparavant dépassé 1.674.548 fr. 72 (chiffre de 1907). Quant au total de l'exercice 1907, il peut être pris dès à présent comme base d'un examen statistique : s'il se trouve ensuite majoré, ce ne sera que dans une proportion négligeable, pour une somme qui vraisemblablement n'atteindrait pas deux milliers de francs.

Si, sur cette base nouvelle, nous recherchons quel a été le mouvement du produit des taxes pour chaque exercice, nous voyons qu'il a subi, d'un exercice à l'autre, les variations suivantes :

	Augmentation.	Diminution.
1901	219.000f »	»
1902	37.000 »	»
1903	»	25.000f »
1904	3.000 »	»
1905	»	39.000 »
1906	4.000 »	»
1907	757.000 »	»

L'impression d'ensemble qui se dégage de cette seconde série de tableaux, c'est que, jusqu'à 1907, le produit des recettes par exercice a présenté des oscillations beaucoup moins considérables que le produit des recettes annuelles. Donc l'irrégularité des recettes annuelles est plus apparente que réelle, constatation assez rassurante. Et nous trouvons là,

en premier lieu, l'explication de l'anomalie que nous avions signalée pour l'année 1902.

Nous apercevons, en effet, que l'exercice 1902 a été marqué par une augmentation, tandis que l'année 1902 avait révélé une diminution ; en considérant les chiffres des recouvrements opérés chaque année pour les exercices non correspondants, on reconnaît que la diminution de l'année 1902 tient à ce fait que l'année précédente avait bénéficié, pour une part beaucoup plus grande, de recouvrements tardifs : en 1901, on avait recouvré 484.657 fr. 92 au titre de l'exercice 1900, soit 40 pour 100 de cet exercice 1900 ; en 1902, on a recouvré seulement 329.683 fr. 97 au titre de l'exercice 1901, soit 23 pour 100 de cet exercice 1901 ; cette différence de près de 160.000 francs n'a pas été entièrement compensée par l'accroissement des recettes réalisées sur les recouvrements au titre de l'exercice correspondant, et de là est venue la diminution des recettes de l'année 1902.

En revanche, nous retrouvons, plus distinctement encore, la diminution de l'année 1906 qui correspond à la diminution de l'exercice 1905. Des recherches analogues montrent que cette diminution de l'année 1906 provient de deux causes : l'année 1905 avait bénéficié de recouvrements tardifs plus importants que ceux des recettes de l'année 1906 (301.982 fr. 04 au lieu de 291.447 fr. 74), — la proportion des recouvrements effectués annuellement

au titre de l'exercice correspondant par rapport à l'ensemble de cet exercice a été plus forte en 1905 qu'en 1906 (en 1905 : 1.087.940 fr. 82 sur 1.379.000 francs ; en 1906 : 1.081.231 fr. 55 sur 1.383.000 francs). Il est donc survenu, à cette époque, un fléchissement très réel par suite des événements que nous avons signalés.

De même, l'augmentation résultant des nouvelles taxes établies par la loi de 1906 ressort, en 1907, dans la comparaison du produit des divers exercices plus nettement que dans la comparaison des recettes annnelles.

Quoi qu'il en soit de ces fluctuations, le produit des taxes s'affirme de plus en plus comme la source essentielle des recettes du fonds de garantie. C'est par ces taxes que la charge de l'institution elle-même pèse sur les assujettis et se répartit entre eux : les contributions imposées aux chefs d'entreprise méritent aussi d'être envisagées à ce point de vue, car elles soulèvent alors des problèmes intéressants en pratique et fort curieux en doctrine ; tel sera l'objet des développements que nous allons aborder.

SECTION II

Mode de calcul et fondement des diverses contributions.

—

INTRODUCTION

Sommaire de l'introduction. — Complexité de notre droit positif. — Utilité d'une théorie générale et méthode de construction ; principaux intérêts pratiques. — Division et plan.

Le mode de calcul et le taux des diverses contributions, tels qu'ils apparaissent dans nos lois positives, ne se rattachent pas à un plan d'ensemble, à un principe unique. C'est qu'ils ont été établis à des époques différentes, après des discussions parfois fort obscures, suggérés par des considérations particulières relatives à chacune des catégories que l'on se proposait d'assujettir, au hasard, peut-on dire, des travaux parlementaires et des décisions d'espèce. A la suite du législateur, les auteurs, même lorsqu'ils ont écrit à une date assez récente pour pouvoir envisager le système complexe actuellement en vigueur, se sont, en général, bornés à exposer en détail les règles de chaque taxe, en indiquant parfois, d'une

façon trop vague et trop brève, leurs raisons d'être spéciales.

C'était donc un des points sur lesquels il restait une étude nouvelle à tenter : de cet ensemble incohérent, il fallait essayer de dégager des idées générales, au sujet de ce que nous appellerons, d'un terme à dessein très compréhensif, le fondement du taux des contributions.

Cette tâche était fort délicate à remplir. Il fallait d'abord prendre les règles propres de chaque taxe, les travaux parlementaires qui s'y référaient, découvrir les principes que le législateur avait voulu appliquer et rechercher la mesure dans laquelle ces principes avaient effectivement reçu satisfaction. Il fallait ensuite réunir ces éléments, les comparer entre eux, examiner les analogies ou les incohérences qu'ils présentaient. Il fallait enfin faire œuvre critique, apprécier la valeur des idées fondamentales auxquelles le législateur avait fait appel et de celles qui auraient pu être mises en jeu. Une méthode de construction fondée sur l'observation des faits particuliers, pour être assez minutieuse à suivre, nous semble cependant être ici recommandable, comme au point de vue de l'interprétation juridique pour laquelle nous l'avons naguère préconisée (1), quoique

(1) Voyez notre étude : *Des nullités en matière d'actes juridiques ; essai d'une théorie nouvelle*, Paris, 1909, *passim* et notamment pp. 3 et ss. ; les comptes-rendus : de M. le premier

sous une forme un peu différente; en réunissant ainsi les données fournies par les documents parlementaires, en réalité assez imprécis, et en faisant intervenir le raisonnement abstrait, on peut édifier, en doctrine, une théorie du taux des contributions, susceptible d'expliquer les règles positives ou d'en révéler, d'autre part, les imperfections.

Le problème, il est vrai, revêt des aspects très variés et se pose au sujet de questions très nombreuses. Il peut s'agir, la répartition entre les assujettis étant mise hors de cause, de savoir quelle somme totale doit être annuellement versée au fonds, pour garantir les risques d'insolvabilité auxquels il peut être appelé à faire face chaque année : le taux de la taxe sera fixé de telle sorte que le montant des taxes encaissées représente la somme voulue ; c'est un point que le législateur avait à envisager notamment en 1898 lorsqu'il devait doter le fonds de ressources suffisantes, puis, en 1909, lorsqu'il a opéré la réduction de ces ressources, tout en s'efforçant de les maintenir au niveau nécessaire. Il peut s'agir aussi de répartir la charge de la taxe entre plusieurs per-

président E. Naquet dans le *Bulletin bibliographique* du Recueil de Sirey 1910, 3e cahier, pp. 5 et 6,—de la *Bibliographie* du Recueil de Dalloz, 1910, 1er cahier, p. 1, — de M. L. Hugueney dans la *Revue critique*, 1910 (sous presse) ; — l'article de M. le professeur E. Gaudemet sur la méthode d'interprétation, dans la *Revue trimestrielle* (en préparation).

sonnes que l'on entend faire contribuer au même titre : de deux industriels, le plus lourdement grevé devra-t-il être celui qui réalise les bénéfices les plus importants, ou celui qui paie à ses employés les salaires les plus élevés, ou celui dont le personnel est exposé aux accidents les plus fréquents et les plus graves ? Il peut s'agir encore — et nous nous en tiendrons à ces trois exemples — de répartir la charge entre plusieurs catégories qui ne sont pas placées sur un pied d'égalité : sur l'industriel et sur le commerçant, la taxe pèse d'une façon inégale ; le partage doit-il être établi en considération des risques d'accidents que comportent ces deux sortes d'entreprises, ou bien en considération des appels faits au fonds de garantie par chacune de ces deux classes ?

Nous ne nions pas que ces questions soient fort différentes et demandent à être examinées séparément ; c'est pourquoi nous les aborderons au cours des diverses parties de cette étude. Mais, comme elles se rattachent au problème capital dont nous parlons en ce moment, un lien existe entre elles, constitué par certains principes généraux que nous exposerons dans un premier chapitre. Ces principes nous permettront, dans un chapitre deuxième, d'indiquer plus clairement les règles de notre droit positif.

CHAPITRE PREMIER

Examen doctrinal et principes généraux.

SOMMAIRE DU CHAPITRE.

§ 1er. — *La notion d'insolvabilité.*

I. — Importance théorique et pratique de cet élément pour la détermination des taxes. — Il indique la somme totale à obtenir. — En matière de répartition, il conduirait à une solution équitable mais inadmissible en fait.

II. — La substitution du risque d'insolvabilité à l'insolvabilité réelle. — Réfutation de ce système au point de vue doctrinal.

III. — Critique des applications. — Il n'est pas possible d'évaluer le risque d'insolvabilité générale de chaque employeur.

IV. — Les deux variétés de ce système : la répartition au prorata des indemnités éventuelles ou des indemnités effectivement dues.

V. — Vice fondamental des deux conceptions : on ne peut faire abstraction des risques d'insolvabilité générale.

§ 2. — *Le risque d'accidents présenté comme principe de répartition ayant en lui-même une valeur propre.*

I. — Arguments de cette théorie.

II. — Critiques d'ordre général : il ne s'agit pas de répartir les charges au prorata des avantages; la taxe n'est pas un accessoire des charges imposées par la législation des accidents à chaque employeur.

III. — Critiques concernant l'application de ce système aux assurés.

IV. — Difficultés particulières relatives aux employeurs non assurés.

§ 3. — *La répartition fondée sur les ressources du contribuable.*

I. — Pourquoi le fonds de garantie est alimenté non pas au moyen des ressources générales du budget mais au moyen de taxes payées par les seuls employeurs assujettis.

II. — La taxe proportionnelle à la personnelle-mobilière.

III. — La taxe proportionnelle aux ressources particulières afférentes aux opérations qui entraînent l'assujettissement.

Faisant abstraction des détails et des solutions consacrées par la loi, nous esquisserons seulement ici, en doctrine, les grandes lignes de ces idées relatives au fondement du taux des contributions.

Il y a trois éléments essentiels que l'on peut songer à choisir pour base, et autour desquels se groupent les très nombreux systèmes admis, défendus ou susceptibles d'être proposés ; ces trois éléments sont : l'insolvabilité, le risque d'accident, les ressources du contribuable.

§ 1er. — *La notion d'insolvabilité.*

L'insolvabilité est l'élément qui se présente d'abord à l'esprit : si le fonds de garantie a dû être créé, c'est à cause des insolvables ; s'il n'y avait point d'insolvables, le fonds de garantie pourrait être supprimé et les charges de son alimentation n'existeraient pas.

I

Il est donc naturel, semble-t-il, que le taux des taxes d'alimentation soit fixé en considération de l'insolvabilité. Telle est, en effet, la base sur laquelle le législateur a établi ses calculs lorsqu'il a résolu la première des questions que nous venons de citer comme exemple : il a évalué le montant de l'insolvabilité annuelle totale, puis attribué aux contributions un taux assez élevé pour qu'elles fournissent, dans leur ensemble, une somme susceptible de couvrir cette insolvabilité annuelle.

Mais l'application du principe de l'insolvabilité devient infiniment plus délicate lorsqu'il s'agit de répartir la charge globale de l'alimentation. En vertu de la même idée de raison et d'équité, il faudrait encore prendre pour base de la répartition l'insolvabilité des contribuables, et c'est ici que la logique, comme la justice, se heurtent à la force invincible des faits, et conduiraient en pratique à une véritable absurdité. Il faudrait dire que la charge serait répartie entre les contribuables au prorata des dépenses que chacun d'eux aurait imposées au fonds de garantie par sa propre insolvabilité ; de telle sorte que la taxe serait demandée aux seuls insolvables et que, plus un individu serait insolvable, plus il devrait payer une contribution élevée.

Comme on ne pouvait surmonter cet obstacle, on a parfois essayé de le tourner, sans abandonner absolument le principe.

II

On a fait appel à la notion d'assurance ; on a présenté le contribuable comme un assuré, comme un individu qui, dans l'intérêt du créancier évidemment, s'assure contre le dommage qui pourrait résulter de sa propre insolvabilité ; on a voulu voir, par conséquent, dans la contribution, une prime d'assurance-insolvabilité, et l'on a conclu que le taux de la contribution devait être fixé en considération du *risque d'insolvabilité*. En d'autres termes, la charge de l'alimentation du fonds devait être répartie au prorata du risque d'insolvabilité et non plus au prorata de l'insolvabilité effective.

Quoique cette conception, ou certaines idées au moins très voisines, ait été défendue par un éminent économiste, nous ne croyons pas pouvoir nous y rallier. Elle repose, croyons-nous, sur une confusion qui s'est établie entre les deux notions d'assurance et de cautionnement. Sans doute, ces deux notions sont intimement liées entre elles ; lorsqu'un banquier s'engage envers le créancier d'un commerçant comme caution de ce dernier, il garantit le créancier contre les risques d'insolvabilité du commerçant ; on

peut voir, dans cette opération, une assurance de solvabilité contractée au profit du créancier, auprès du banquier assureur ; la commission exigée par le banquier sera d'autant plus importante que les chances d'insolvabilité seront plus considérables, et ce sera très juste. Mais on ne peut établir une assimilation complète entre ce mécanisme et le système de la loi du 9 avril 1898.

On ne peut assimiler l'État, caution en matière d'accidents, au banquier dont nous venons de parler : le banquier faisait une opération aléatoire, il assumait un risque susceptible de s'élever au montant intégral de la dette, 1.000 francs par exemple, et, en échange, il encaissait une commission de 20 francs qu'il devait conserver à tout événement ; l'État, au contraire, entend s'affranchir des aléas, à la différence d'un assureur qui les prend à sa charge ; il veut encaisser chaque année une somme égale aux dettes qu'il aura dû payer par suite des insolvabilités effectives ; il ne fait pas un contrat à titre onéreux : il ne stipule pas une commission qu'il puisse conserver comme bénéfice, même si l'insolvabilité ne se produit pas et s'il n'a rien à débourser ; la contribution des assujettis n'a donc aucune analogie avec la commission touchée par le banquier.

Si l'on passe à la répartition entre les contribuables, on voit mieux encore qu'il n'y a rien de commun entre la somme payée par chaque contribuable à

l'État et la commission payée au banquier par le commerçant ; puisqu'il s'agit pour l'État, quand l'insolvabilité se produit, de rentrer dans ses débours effectifs, ses rapports avec chaque contribuable doivent rationnellement être comparés aux rapports qui existent entre le banquier et le commerçant, lorsque celui-ci est devenu insolvable : car, dans les deux cas, il s'agit pour la caution de récupérer ce qu'elle a dû verser ; c'est toujours le cautionnement qui s'oppose à l'assurance. Que voyons-nous alors ? Nous voyons que le banquier a, contre le commerçant, un recours dont le montant dépend, non point de risques initialement prévus, mais de la somme effectivement déboursée ; telles sont les exigences de la justice ; et de même l'État devrait, en toute équité, répartir la charge des contributions au prorata des insolvabilités effectives.

Cependant, nous dira-t-on peut-être, il est inexact de faire intervenir ici le recours du banquier. Ce recours, c'est, dans le système de la loi de 1898, celui que le fonds exerce contre les débiteurs dont il a acquitté les dettes (recettes prévues par le décret de 1899, art. 28, 2°) ; il s'agit, dans cette discussion, d'un droit tout différent qui appartient à l'État, il s'agit de ses droits vis-à-vis des contribuables. Nous ne le nions pas, mais nous soutenons qu'en théorie pure les charges devraient être ici réparties suivant un principe analogue. Cette différence dont on tire

argument, nous sommes même fondé à nous en prévaloir : elle prouve, en effet, qu'entre le contrat privé de cautionnement et le système de 1898 il n'y a pas d'assimilation possible. Que fera le banquier, après avoir payé la dette du commerçant ? Il n'aura qu'un recours illusoire contre celui-ci ; il aura payé 1.000 francs, et ne touchera peut-être que quelques francs, plus sa commission de 20 francs initialement reçue. Que fera l'État, au contraire ? S'il reste un déficit après l'exercice du recours dirigé contre le débiteur insolvable, il exercera un autre recours, dirigé contre l'ensemble des contribuables, et dont le succès sera certain.

Il ne nous reste plus à réfuter qu'une objection. On pourrait être tenté de poursuivre l'assimilation : le banquier ne fera pas une opération unique de cautionnement ; il en fera un grand nombre et prendra ses dispositions pour que les pertes engendrées par les opérations infructueuses soient couvertes par l'ensemble des commissions perçues ; il fera bien ainsi, comme l'État, supporter les charges des insolvabilités auxquelles il doit faire face, par les clients qu'il aura cautionnés et dont il n'aura pas eu à payer les dettes. Tel est en effet le mécanisme de ce genre de spéculation. Seulement, si l'on prétend établir un rapprochement, on oublie la différence complète qui sépare la pratique des affaires privées et le fonctionnement des institutions d'État. Si le banquier per-

çoit sur les individus solvables une prime d'assurance qui le couvre de ses pertes, cela est juste parce que les conditions de chaque contrat auront été librement débattues entre les parties ; le client du banquier ne consent à payer une commission fixée à telle somme que s'il y trouve son avantage. Au contraire, le contribuable est taxé d'office par l'État, et dans l'intérêt presque exclusif des ouvriers victimes d'accidents. Tant qu'on reste dans le domaine des affaires privées, soumises à l'empire du laisser faire, on peut avoir confiance dans le jeu des intérêts particuliers, de l'initiative personnelle qui a pour contrepoids la responsabilité de l'individu ; quand on fait intervenir l'autorité publique, quand on impose une norme coactive, ce mécanisme ne doit pas comporter un principe d'injustice que les individus n'auraient plus la liberté de corriger. De cette circonstance qu'en pratique un banquier doit récupérer sur les clients solvables les pertes qu'il subit du chef des insolvables, il ne résulte pas que ce soit un idéal vers lequel on doive tendre, ou un principe qu'on puisse appliquer par contrainte.

Cette discussion un peu longue, qu'il était nécessaire d'exposer au début de notre étude, nous conduit en somme à poser les principes suivants : 1° on ne peut pas dire que chacun des assujettis, en contribuant à l'alimentation du fonds de garantie, s'assure contre sa propre insolvabilité ; 2° on ne peut considérer chaque contribution comme une prime d'assu-

rance contre l'insolvabilité de celui qui la paie ; 3° on ne peut donc prendre, pour fondement de la répartition, les risques individuels d'insolvabilité.

III

Si la substitution de l'idée de risque d'insolvabilité à l'idée d'insolvabilité effective est ainsi dépourvue de base en tant que principe, elle ne semble pas plus recommandable si l'on se place au point de vue de l'*application pratique*.

Comment établir les coefficients de risque-insolvabilité ? Nous devons indiquer ici une distinction que nous avions pu négliger auparavant : il y a lieu de séparer l'insolvabilité générale et l'insolvabilité spéciale qui porte exclusivement sur les indemnités dues pour accidents. Voici deux chefs d'entreprise qui sont mis en faillite ; le premier laisse un passif de 50.000 francs et un actif de 5.000 francs, soit un dividende de 10 pour 100 ; le second laisse un passif de 100.000 francs et un actif de 5.000 francs, soit un dividende de 5 pour 100 : l'insolvabilité *générale* du premier est inférieure à l'insolvabilité générale du second. Si cependant, dans les dettes du premier, figurent des indemnités pour accidents s'élevant à une somme totale de 40.000 francs, tandis que le passif du second comprend 10.000 francs de dettes de cette nature, nous dirons que l'insolvabilité *spé-*

ciale, l'insolvabilité-accidents, est plus considérable chez le premier que chez le second ; car le premier, déduction faite du dividende de 10 pour 100, laissera un passif-accidents de 36.000 francs, et le second, déduction faite du dividende de 5 pour 100, laissera un passif-accidents de 9.500 francs. C'est ce passif-accidents qui tombe à la charge du fonds de garantie : par conséquent, si l'on parle de risque d'insolvabilité, on doit considérer le risque d'insolvabilité-accidents et ne pas s'en tenir au risque d'insolvabilité générale. Remarquons toutefois que le coefficient d'insolvabilité-accidents s'obtient en multipliant le coefficient d'insolvabilité générale par le coefficient des dettes-accidents.

Pour calculer la prime d'assurance contre l'insolvabilité-accidents, il faudrait d'abord faire entrer en compte le risque d'insolvabilité *générale*. Or, ce risque ne peut pas être individuellement déterminé. Comment évaluer les chances que court un assujetti de devenir insolvable, la proportion dans laquelle le chiffre de son passif pourra se trouver définitivement fixé à une somme supérieure à celle de l'actif ? Cela dépend d'une foule de circonstances extrêmement difficiles à connaître, à apprécier, à prévoir ; un chef d'entreprise qui exerce une industrie très sûre en elle-même peut être ruiné par un incendie, une inondation, il y aurait lieu de rechercher s'il est assuré contre ces divers sinistres, auprès d'une compagnie

assez solide pour que l'indemnité soit certainement payée par celle-ci en cas de réalisation du sinistre ; des opérations de même nature mènent à la fortune ou à la faillite, suivant l'habileté de celui qui les dirige, suivant son intelligence, son expérience, et aussi suivant le hasard des événements ; des spéculations aventureuses peuvent présenter des risques presque nuls si leur champ est assez vaste et si les combinaisons sont assez bien établies pour que les bénéfices rapportés par les unes compensent les pertes subies sur les autres ; tel commerçant peut, à une époque donnée, se trouver grevé d'un passif supérieur à son actif, éviter la cessation de ses paiements grâce au crédit dont il jouit, continuer ses affaires et les mener à bien, de sorte que toutes ses dettes seront payées intégralement et sans retard... Toutes ces circonstances, le banquier, que nous avons vu se porter caution, pouvait les apprécier, sous sa responsabilité d'ailleurs, grâce aux renseignements qu'il possédait ou que l'intéressé lui fournissait volontairement ; mais il n'en est plus du tout de même si l'on veut établir le risque d'insolvabilité générale pour résoudre la question que nous avons à traiter ; il ne s'agirait rien moins que de faire évaluer par l'État le crédit individuel des contribuables ; l'État n'aurait pas les renseignements nécessaires pour cette évaluation, même si l'on instituait un système d'inquisition qui ne serait pas tolérable en pratique ; et l'on ne pourrait admettre

que l'État vînt taxer d'office à un certain taux tel contribuable, en alléguant que celui-ci risque fort de tomber en faillite ou en déconfiture.

IV

On a donc laissé de côté le risque d'insolvabilité générale pour envisager exclusivement le *risque d'insolvabilité-accidents*. De ce point de vue, l'on a préconisé deux systèmes que nous retrouverons plus loin, mais qu'il est nécessaire de mentionner ici.

Le premier consiste, sous sa forme pratique la plus simple, à faire contribuer chaque chef d'entreprise au prorata du total des primes qu'il paie ou qu'il devrait payer pour assurer son personnel contre les accidents. C'est ce qu'on appelle parfois le *risque-accidents* : il ne faut pas se faire illusion sur le sens de ce terme ; il ne s'agit pas du danger que courent les employés d'être victimes d'un accident, et d'un accident plus ou moins grave ; par là, on entend le danger que court l'employeur d'avoir à payer des indemnités pour accidents, et des indemnités plus ou moins élevées ; or, le risque de l'employeur dépend non seulement de la probabilité des accidents, mais encore du salaire qu'il verse à l'employé et que nos lois prennent pour base des indemnités ; sous cette réserve, on peut se servir de l'expression commode *risque-accidents*. A l'aide de ce coefficient de risque-

accidents, on prétend, dans la théorie que nous exposons, établir le risque d'insolvabilité-accidents du contribuable : plus le risque-accidents de l'assujetti est considérable, plus il y a de chances, dit-on, pour qu'il laisse un passif important à la charge du fonds de garantie (1). Ainsi présentée, cette conception se heurte à une objection primordiale : il est inexact, au moins en matière de répartition individuelle, d'identifier le risque-accidents et le risque d'insolvabilité-accidents, parce qu'il n'est pas démontré qu'en fait les accidents doivent avoir lieu chez chacun des assujettis dans la mesure où le coefficient de risque-accidents a été établi, d'avance, pour chacun d'eux ; tel contribuable peut exercer une industrie dangereuse et éviter les accidents, grâce aux précautions qu'il prend, à la surveillance qu'il exerce, à l'intelligence avec laquelle il dirige le travail de ses ouvriers (2) ; il est possible qu'il ne devienne pas débiteur d'indemnité, et, en ce cas, l'insolvabilité-accidents ne pourra pas se produire chez lui ; on ne saurait prétendre qu'il expose le fonds de garantie à acquitter pour lui une dette d'indemnité, puisque cette dette n'existe pas.

(1) En ce moment, nous mettons volontairement de côté les difficultés que soulève l'assurance-accidents que l'assujetti peut avoir contractée : ce serait compliquer inutilement le problème et nous retrouverons plus tard ces questions.

(2) Rapp. les observations présentées par M. Cheysson, au sujet de l'importance des circonstances d'espèce en matière de détermination du risque, dans la *Réforme sociale*, 1896, p. 311.

Aussi a-t-on proposé un second système : sans doute, reconnaît-on, la présomption d'insolvabilité-accidents manque de base tant que l'assujetti n'est pas débiteur d'indemnité ; mais elle devient plus sérieuse lorsque cette dette existe ; que l'État ne réclame donc aucune contribution au chef d'entreprise chez lequel aucun accident n'a eu lieu ; mais, dès qu'il advient un accident, dès que le chef d'entreprise est condamné à servir une rente, on peut redouter que cette dette ne soit pas payée ; le risque d'insolvabilité-accidents prend naissance ; il est d'autant plus considérable que la dette est plus élevée ; en conséquence, à ce moment, une contribution est due, et son taux sera proportionnel au chiffre de la dette. Tel est le second système que l'on a mis en avant pour l'évaluation du risque d'insolvabilité-accidents : la charge de l'alimentation du fonds serait répartie au prorata des capitaux représentatifs des rentes que les assujettis auraient été condamnés à payer. Au risque-accidents évalué *a priori*, on substitue le risque-accidents réalisé ; mais, dans les deux conceptions, c'est le risque d'insolvabilité-accidents que l'on cherche à déterminer (1).

(1) Rapp. les brèves indications données par Bellom, *op. cit.*, nos 397 et ss.

V

Nous repousserons de même ces deux systèmes ensemble, car, si le second a l'avantage de se mieux rapprocher de l'idéal que l'un et l'autre poursuivent, si la présomption qu'il établit est moins éloignée de la vérité, tous deux sont affectés d'un vice identique dans leur base commune : c'est que la présomption sur laquelle ils reposent n'est pas rationnelle. Nous avons vu que le risque d'insolvabilité-accidents ne dépend pas seulement du coefficient de dettes d'indemnité de chaque assujetti, mais encore de son coefficient de risque d'insolvabilité *générale* : or, ces deux systèmes mettent volontairement de côté ce second élément ; ils ont la prétention de présumer l'insolvabilité-accidents à l'aide du seul coefficient de dettes-accidents (coefficient évalué *a priori* dans le premier système, déterminé d'après son chiffre effectif dans le deuxième) ; c'est évidemment un postulat inacceptable ; autant vaudrait soutenir qu'on peut résoudre des équations à deux inconnues à l'aide d'une de ces équations. Il est vrai que *si* le débiteur est insolvable, l'appel fait au fonds de garantie se multipliera par le chiffre du passif-accidents : mais cela veut dire seulement qu'il faut multiplier le coefficient de risque d'insolvabilité générale, soit i, par le coefficient des dettes-accidents, soit d, pour obtenir le

coefficient de risques d'insolvabilité-accidents, lequel peut être ainsi représenté par $i \times d$: il ne suffit pas que d s'élève à un chiffre considérable, un million par exemple, si i ne représente qu'une valeur infime ou même nulle, puisqu'alors on aurait : $i \times d = 0 \times 1.000.000 = 0$. En d'autres termes, tabler sur le seul cofficient de dettes-accidents, c'est tomber dans une erreur semblable à celle que commettrait le banquier auquel nous comparions auparavant le fonds le garantie, s'il offrait de se porter caution pour tous venants moyennant une commission proportionnelle au seul chiffre de la dette cautionnée, sans tenir compte de la solidité du crédit du débiteur. En faisant intervenir le seul coefficient de dette-accidents, on répartirait la charge de l'alimentation du fonds de garantie d'une manière absolument injuste : peu importe que tel assujetti soit débiteur de rentes considérables s'il les paie intégralement, si l'insolvabilité générale ne se produit pas (1).

L'injustice paraîtra particulièrement sensible si l'on songe qu'en pratique telle grande société minière peut être grevée de dettes-accidents très lourdes sans faire courir de risques au fonds de garantie, parce que ses bénéfices lui ont permis de constituer des réserves surabondantes à cet

(1) Voyez la confusion, entre les risques-accidents et le risque couru par le fonds de garantie, signalée déjà, dans une courte phrase, par M. Cheysson, *loc. cit.*, p. 312.

effet (1), tandis que les faillites sont nombreuses dans le petit commerce, que les employés des petits commerçants, pour exercer une profession peu dangereuse, n'en sont pas moins exposés aux accidents, ne serait-ce que par les chutes dont ils peuvent être victimes en déplaçant les marchandises des rayons supérieurs de l'établissement, et qu'en somme le fonds a plus de chances de voir, à la suite des faillites, ces petites dettes s'ajouter les unes aux autres dans les appels qu'il reçoit.

Il est donc impossible, en doctrine comme en fait, de répartir la charge des taxes au prorata des risques d'insolvabilité. Il n'est pas juste ni rationnel de substituer, à la notion d'insolvabilité, la notion de risques d'insolvabilité : et cela ne doit pas nous étonner, puisque cette substitution a été proposée justement en vue de remédier aux obstacles pratiques auxquels se heurte la répartition au prorata de l'insolvabilité, en vue de reporter, sur les assujettis solvables, la dette qui devait incomber aux insolvables.

(1) C'est le cas de citer l'exemple récent et tristement célèbre de la catastrophe de Courrières, où l'on a vu une Compagnie devenir subitement débitrice d'indemnités considérables, faire face immédiatement et sans peine à toutes les charges, malgré qu'elle ne fût pas assurée.

VI

Si la notion d'insolvabilité ne peut être mise en application ni directement, parce qu'on ne peut faire payer un insolvable, ni indirectement, parce que les approximations proposées sont inacceptables, est-ce à dire qu'il faille l'abandonner absolument ?

Telle serait peut-être notre conclusion si nous n'avions pas à tenir compte des contingences. Mais nous devons nous placer en face des réalités objectives, prendre le problème de la répartition tel qu'en fait il se pose, et alors nous voyons qu'un certain champ reste ouvert au principe de l'insolvabilité effective : le système de notre loi positive peut contenir des injustices, des inégalités ; en effet, nous ne nous trouvons pas devant des contribuables taxés sur un pied d'égalité ; même si l'on avait procédé dès l'origine suivant un plan d'ensemble, on n'aurait pas toujours pu découvrir entre tous les contribuables une commune mesure ; en outre, notre législation s'est formée pièce à pièce, elle s'est étendue successivement à des groupes divers d'assujettis, dont les derniers ont été soumis à son empire alors que les premiers avaient déjà constitué un fonds de garantie considérable ; les circonstances particulières, où se trouvait en fait placé chaque groupe, n'auraient pas toujours permis

un mode de contribution identique, ou bien le législateur n'a pas voulu établir cette assimilation ; en un mot, nous sommes en présence de *catégories* : aussi devrons-nous examiner le fondement des traitements divers appliqués à chaque catégorie, et, si nous apercevons des injustices, nous pourrons tenter de les redresser à l'aide de ce principe d'équité qui se fonde sur la notion d'insolvabilité ; certaines catégories ont pu être surchargées par le législateur parce qu'il a dû présumer leur coefficient d'insolvabilité, l'importance des dépenses dont elles seraient la source pour le fonds de garantie : il a dû, statuant pour l'avenir, évaluer cette insolvabilité *a priori*, sans base sérieuse, et il s'agira de savoir si, pour donner satisfaction à ses vœux, pour corriger l'erreur qu'il a pu commettre dans ses prévisions, il ne conviendrait pas de recourir, dès que ce sera possible, au principe de l'insolvabilité effective.

C'est pour cette raison qu'il fallait discuter le principe lui-même, en l'examinant sous toutes ses formes. Dans le problème du fondement du taux des contributions, le premier élément de solution, qui se réfère à la notion d'insolvabilité, est inapplicable s'il s'agit de répartir *individuellement* la charge du fonds ; il n'en est pas moins juste en soi et susceptible d'intervenir dans certaines questions plus générales de répartition.

Comme il ne pouvait fonctionner en toutes matières,

ni résoudre à lui seul l'ensemble du problème, on a proposé un second élément de solution : le risque professionnel.

§ 2. — *Le risque d'accidents.*

La répartition des charges au prorata du risque d'accidents ne nous est pas inconnue : nous avons vu défendre la notion de risque-accidents comme présomption du risque d'insolvabilité. Nous la voyons maintenant apparaître sous une forme pratiquement semblable, mais doctrinalement tout à fait différente. Elle ne se présente plus comme une approximation de la notion d'insolvabilité : elle est prise en elle-même et pour elle-même, comme ayant en soi sa valeur propre. Et, de ce point de vue, elle est infiniment moins difficile à soutenir.

I

L'institution du fonds de garantie, dit-on, n'est qu'un rouage du système général introduit dans notre droit par la loi du 9 avril 1898 : c'est le corollaire de la consécration du risque professionnel, puisque, dès le moment où l'on faisait supporter au chef d'entreprise les dommages résultant des accidents du

travail, dès le moment où l'on reconnaissait à l'ouvrier un droit contre le patron, il fallait confirmer l'attribution de ce droit par des mesures destinées à en assurer l'exercice effectif.

Si le fonds de garantie est le corollaire du principe du risque professionnel, on doit considérer également les charges qu'entraîne l'existence du fonds, comme l'accessoire des charges beaucoup plus importantes qui résultent du principe lui-même.

La partie essentielle du fardeau imposé aux employeurs par la législation des accidents, partie essentielle qui se réfère à l'existence de la responsabilité patronale, se répartit suivant les divers coefficients de risque-accidents : de même la part accessoire, relative au fonds de garantie et consistant dans les taxes d'alimentation, doit se répartir entre ceux que régit cette législation, au prorata des risques d'accidents.

Une semblable répartition sera facile à opérer. Tantôt la charge principale est supportée par le patron sous la forme d'une assurance contre les accidents : il suffira, dès lors, de proportionner la taxe à l'ensemble des primes payées par l'assujetti. Tantôt la charge principale est supportée directement par le patron, qui n'a pas contraté d'assurance : dans ce cas, la taxe sera proportionnelle, soit aux primes que le chef d'entreprise devrait payer suivant un tarif moyen ou suivant le tarif de la Caisse nationale d'assurance, s'il

était assuré, — soit aux indemnités dont il aura été déclaré débiteur.

II

Cette conception nous semble cependant avoir des mérites plus apparents que réels. Elle est contestable dans son point de départ.

Lorsqu'une mesure législative est prise dans l'intérêt d'une catégorie de personnes, il peut être juste de répartir les charges principales, afférentes à cette mesure, entre les bénéficiaires, au prorata de l'avantage que la loi leur procure ; dans cette hypothèse, il sera juste de répartir selon le même mode la charge accessoire, qui, de cette façon, sera proportionnelle à la charge principale. Ainsi pouvait se défendre le système proposé, au mois de février 1910, lorsqu'il s'est agi de consentir des prêts de faveur aux victimes des inondations : un fonds de garantie était constitué pour parer aux insolvabilités d'emprunteurs ; chaque emprunteur avait à payer, outre le remboursement du capital par lui emprunté, une cotisation destinée au fonds de garantie et proportionnelle à ce capital ; la charge était donc répartie au prorata de l'avantage recueilli par chaque bénéficiaire. Mais la situation qui fait l'objet de notre examen est toute différente. Nos lois ont consacré la responsabilité de l'employeur, en matière d'accidents, dans l'intérêt presque exclusif des employés ; la

charge principale, celle qui consiste dans la responsabilité de l'employeur, ne repose pas sur l'idée d'un avantage obtenu, elle n'a pas été imposée aux personnes qui devaient profiter de cette législation, ni partagée entre celles-ci au prorata de leurs avantages. Par conséquent, il n'y a pas de raison pour que la charge accessoire, la contribution à verser au fonds de garantie, soit proportionnelle à la charge principale. Cela se comprendrait, à la rigueur, s'il s'agissait d'une contribution ouvrière, payée par l'employé qui voudrait s'assurer, dans son propre intérêt, contre le défaut de paiement de son indemnité : c'est au contraire injustifiable pour une contribution patronale.

D'un autre côté, il n'est pas exact de voir, dans la taxe d'alimentation, un accessoire de la charge principale. Si, dans *l'ensemble*, le système du fonds de réserve apparaît comme le corollaire de la responsabilité patronale, dont il garantit la mise en jeu effective, le lien, entre ces deux idées, n'est pas aussi intime que l'on prétend. L'établissement d'un fonds de réserve est si peu la conséquence de l'admission de la responsabilité patronale que celle-ci se concevrait très bien sans celle-là : on aurait pu se contenter des voies d'exécution de droit commun, ou d'un privilège ; les travaux préparatoires, la législation anglaise, le texte relatif aux incapacités temporaires en sont la preuve. En outre, même si l'on s'en tient à notre

droit positif en matière d'incapacités permanentes, on peut constater que l'institution de la réserve de garantie est la conséquence de l'insolvabilité, non pas du risque professionnel ; il suffit, pour se rendre compte de ce fait, d'aller au fond des choses et d'examiner la *répartition*. L'assujettissement à la taxe, *pour chaque chef d'entreprise*, n'est pas l'accessoire de la responsabilité dont il est grevé vis-à-vis de ses ouvriers. Le paiement de la taxe n'est pas l'accessoire du paiement de l'indemnité forfaitaire, parce que l'une et l'autre prestations n'ont pas du tout le même objet ; le second tend à réparer le dommage causé à tel ouvrier déterminé, le premier tend à prévenir le dommage qui pourrait atteindre n'importe quel ouvrier, par suite de l'insolvabilité du débiteur de celui-ci ; le second se réfère à un accident, le premier se réfère à une mise en faillite, en liquidation ou en déconfiture. La charge de l'alimentation du fonds n'est donc pas le corollaire du risque d'accidents, mais du risque des insolvabilités, — deux choses que l'on doit bien se garder de confondre. La confusion serait d'autant plus regrettable que le quantum du risque d'insolvabilité est bien loin d'être proportionnel au quantum des risques d'accidents ou des dettes d'indemnité, suivant les explications que nous avons antérieurement fournies.

Le choix de cet élément de solution, qui consiste dans le risque d'accidents, ne paraît pas non plus

très heureux au point de vue de la mise en œuvre pratique.

III

Si tous les chefs d'entreprise étaient assurés, il y aurait déjà quelques objections à faire.

Il n'est sans doute pas impossible de soutenir que l'employeur profite alors de l'institution du fonds de garantie, car c'est grâce à cette mesure que l'on a pu exonérer l'employeur de tout recours en cas d'insolvabilité de l'assureur. L'argument est solide s'il s'agit d'un patron assuré auprès d'une compagnie ou d'une mutuelle : en revanche, il perd sa valeur s'il s'agit d'un patron assuré auprès de la Caisse nationale (ce patron n'aurait jamais eu à craindre un recours pour insolvabilité de l'assureur) ou d'un patron affilié à un syndicat de garantie (l'exonération du recours n'existe plus ici dans le cas où le syndicat n'est pas en situation de verser l'indemnité).

La contribution proportionnelle aux primes peut aussi sembler assez juste, pour ceux qui profitent de l'exonération du recours en cas d'insolvabilité de l'assureur, parce que, peut-on croire, l'avantage résultant de cette exonération est proportionnel à la prime, comme au risque d'accidents (1) : mais cette

(1) C'est plutôt à ce système que semble se rallier M. Sachet : cet auteur considère que chaque entreprise doit contribuer en

double proportion n'existe pas exactement en pratique. Le taux des primes varie aussi suivant les divers assureurs qui n'ont pas tous le même tarif. L'exonération du recours constitue un grand avantage pour celui qui s'est adressé à une société d'assurances présentant peu de sécurité ; elle est beaucoup moïns appréciable pour le chef d'entreprise qui a fait choix d'un assureur sérieux, méritant une confiance presque absolue de la part des intéressés, patron, ouvriers et fonds de garantie. A la différence des sociétés trop audacieuses qui ont dû être liquidées au cours des années précédentes, cet assureur sérieux exigera des primes plus élevées : or, avec le système

proportion de « l'importance du risque dont elle se trouve couverte par le fonds », et que la contribution « devrait être calculée, en bonne règle, sur le risque d'insolvabilité » (*op. cit.*, nº 1709). Or ce n'est pas l'employeur, mais l'employé, qui est couvert du risque d'insolvabilité de l'employeur ou de l'assureur et profite ainsi de l'institution du fonds de garantie. L'employeur n'est couvert, par suite du principe de l'exonération du recours, que contre le risque d'insolvabilité de son assureur, s'il est assuré. Et justement M. Sachet voudrait que ces patrons assurés, qui seuls profitent de l'institution, fussent exemptés de toute contribution, ou, au moins, taxés à un taux plus réduit (*loc. cit.* et nº 18) ; ce serait déjà introduire quelques contradictions dans le système qui existerait dans notre droit positif ; mais, en outre, cet auteur voudrait qu'une réforme intervînt pour décréter l'assurance obligatoire et supprimer l'exonération du recours admise par notre loi en faveur du chef d'entreprise assuré (*op. cit.*, nº 20) : ce serait faire disparaître le seul profit que les employeurs puissent retirer de l'institution du fonds de garantie.

de la contribution proportionnelle aux primes, on arrive justement, ce qui est paradoxal, à faire peser la charge du fonds de garantie plus lourdement sur le chef d'entreprise dont l'assurance donne le plus de sécurité (1).

Quant à corriger cette injustice en prenant pour base, au lieu des primes effectivement payées par les assurés, les primes qu'ils auraient payées si tous avaient été assurés suivant un même tarif, cela n'est guère possible : telles sont les difficultés d'un pareil procédé que l'on a dû y renoncer, là où il eût été particulièrement utile : pour les non-assurés.

IV

Le principal obstacle, auquel se heurte le principe de la répartition proportionnelle au risque d'accidents, provient, en effet, de l'existence de patrons qui ne sont pas assurés. Pour ceux-ci, on ne pourrait plus, d'abord, tirer argument de l'exonération du recours en cas d'insolvabilité de l'assureur. Et surtout, en ce qui concerne les chefs d'entreprise qui ne sont même pas affiliés à un syndicat de garantie, on ne trouve plus aucune base pour établir

(1) C'est ce que M. Henry Boucher, notamment, fit très bien observer, à la Chambre, le 9 juin 1904, alors que l'expérience avait démontré la valeur de cette idée (*J. off.*, 1904, Déb. parl., Chambre, sess. ord., p. 1351).

le montant d'une contribution proportionnelle au risque.

On a bien proposé de leur appliquer fictivement un tarif-type d'assurance-accidents et de déterminer ainsi les primes qu'ils auraient dû payer : mais ces calculs auraient demandé des investigations que les chefs d'entreprises n'auraient pas vues d'un œil favorable, des opérations minutieuses qui auraient exigé un temps assez long, la création de nouveaux fonctionnaires ; le travail et les dépenses, qui se conçoivent très bien s'il est question d'une assurance à contracter, auraient été exorbitants en cette matière, où il s'agit de recherches préliminaires et de taxes relativement minimes ; ç'auraient été, a-t-on dit d'un mot, les inconvénients de l'assurance obligatoire sans les avantages de celle-ci.

Il a donc fallu se contenter d'évaluer les risques d'accidents suivant la réalisation de ce risque même, demander que la taxe fût perçue seulement après l'accident survenu, et proportionnelle à l'indemnité. Or, c'est là une façon singulière de faire contribuer les non-assurés. La considération de la dette d'indemnité ne peut plus se justifier comme dans le système de la présomption d'insolvabilité, par l'idée du risque d'insolvabilité, puisqu'on prétend ici laisser de côté cette idée. Un semblable mode de répartition est choquant : on a fort bien fait remarquer qu'il est cruel, lorsqu'un chef d'entreprise se trouve atteint par

la réalisation d'un sinistre dont les conséquences sont très graves pour lui, de choisir ce moment pour le frapper d'une taxe supplémentaire. En dehors de cette question d'humanité, on peut dire qu'à défaut d'assurance l'accident est susceptible d'entraîner la ruine de tel ou tel petit patron : le fisc, de même, ne se présentera pas au moment opportun pour obtenir un paiement (1).

Ces inconvénients particuliers, assez minimes à côté des critiques essentielles que nous avions d'abord formulées, concourent à démontrer que l'on ne

(1) L'exactitude de cette observation se vérifie en pratique : les petits patrons non assurés deviennent, la plupart du temps, insolvables au moment où ils se trouvent grevés d'une rente ; le fait était indiqué dans le premier rapport du Ministère du Travail et nous a été formellement confirmé à la Caisse des dépôts et consignations. Bien loin de toucher une taxe d'alimentation, le fonds de garantie aura donc fort à faire pour essayer d'obtenir un dividende au moyen de son action en recours, afin de se couvrir pour une faible part des paiements qu'il aura dû effectuer.

L'inconvénient serait grave, déjà, si la conception de la taxe perçue au moment de la condamnation avait reçu une application générale ; mais sa gravité est plus grande encore dans le système de notre droit positif où cette conception s'applique seulement aux assujettis qui ne sont pas soumis à l'impôt de la patente ni à la redevance des mines ; comme on exclut ainsi les grandes entreprises industrielles et minières non assurées qui constituent des réserves et auraient pu payer, avec l'indemnité, la taxe d'alimentation, il ne reste plus guère que ces petits patrons pour lesquels se produit le fait que nous venons de signaler, à part quelques grandes exploitations agricoles et quelques adhérents volontaires appartenant aux classes riches.

peut résoudre le problème du taux des taxes à l'aide de la notion de risque-accidents. Ayant examiné les deux premiers éléments de solution de ce problème, il nous reste à étudier le troisième élément, qui se réfère aux ressources des contribuables.

§ 3. — *Les ressources des contribuables.*

Si l'on avait voulu s'en tenir à ce troisième élément de solution et lui donner son expression la plus pure, on aurait décidé que le paiement des indemnités pour le compte des débiteurs insolvables serait effectué au moyen des recettes générales du budget de l'État ; l'ensemble des contribuables, y compris les personnes qui ne sont pas soumises à la législation des accidents, aurait ainsi contribué à l'alimentation du fonds de garantie, au prorata des ressources au moins présumées.

Par cela même que l'on fait appel à ce principe, on n'est plus embarrassé par beaucoup de contradictions que nous avions auparavant signalées. Il est naturel de négliger le quantum des risques d'insolvabilité ou des insolvabilités effectives, car les dépenses mises à la charge de l'État pour tel ou tel objet ne sont pas supportées par ceux qui en ont été la cause, ni dans la mesure suivant laquelle ils ont

rendu ces dépenses utiles ou nécessaires ; de même, si une part des impôts est irrécouvrable par suite de l'insolvabilité de tel contribuable, le poids en est reporté sur les autres. Aucune objection ne peut plus être tirée de ce fait que le contribuable n'est point imposé au prorata des avantages que les lois lui procurent, car cette considération d'un avantage recueilli est étrangère à la répartition des impôts, surtout lorsqu'il s'agit de pourvoir à l'exécution d'une loi sociale, d'une loi d'assistance par exemple. Et l'on pouvait soutenir que la législation des accidents avait le caractère d'une loi d'assurance et de prévoyance sociale, à l'égard des ouvriers qu'elle avait pour objet essentiel de mettre à l'abri des dommages causés par les accidents ; on pouvait conclure que la société elle-même devait assurer l'exécution de cette loi, que l'État, par les fonds recouvrés sur l'ensemble des contribuables, devait faire face au défaut de paiement des indemnités. C'est alors qu'il aurait été relativement juste de parler de « l'État-caution » (1).

I

Mais, si importante est la considération de l'élément d'insolvabilité, que l'on n'a pas osé la négliger

(1) V. cep. cette expression appliquée à notre régime positif, en vue de critiquer celui-ci, dans Pic, *op. cit.*, pp. 833 et 902.

entièrement. Cautionnement d'État, cela aurait voulu dire ici cautionnement des chefs d'entreprise assujettis au risque professionnel par des individus qui, n'étant pas régis par la loi de 1898, ne peuvent pas laisser impayée une dette d'indemnité. Il est malaisé de concevoir la mutualité entre personnes qui ne sont unies par aucun lien, un cautionnement mutuel entre personnes qui ne sont pas rapprochées par l'existence, même éventuelle, de dettes analogues. On n'a donc pas voulu suivre aussi loin la doctrine du socialisme d'État ; on a jugé que la charge du fonds de garantie devait incomber aux seuls individus soumis à la législation des accidents, entre lesquels une mutualité s'explique d'une manière plus aisée ; on a décidé que, sur ces seuls individus, serait perçue une taxe destinée au fonds de garantie : c'était l'idée d'un « impôt spécial pour un objet déterminé », critiquée par M. Léon Bourgeois et défendue par M. Le Cour Grandmaison.

L'exonération des contribuables non assujettis semble assez justifiée : il était difficile de laisser de côté la destination de la taxe, de négliger absolument ce fait que le non-assujetti ne peut devenir insolvable pour une dette d'indemnité ; il n'est pas impossible ici, à la différence de la question de répartition individuelle dont nous parlions dans le paragraphe précédent, de considérer la taxe comme l'accessoire de la responsabilité des accidents elle-même : car, si

cela n'est pas vrai pour chaque chef d'entreprise, il est exact que, pour l'ensemble, le fonds de garantie est un rouage de la législation des accidents, et que la réparation du dommage causé par les accidents, charge principale, a été imposée exclusivement aux employeurs, non pas à la société elle-même représentée par la totalité des contribuables.

L'exonération des individus qui ne sont pas régis par la législation des accidents, une fois admise, n'interdisait pas, cependant, de recourir au troisième élément qui fait l'objet de nos recherches actuelles (1).

II

Pour répartir la charge du fonds de garantie, ainsi limitée aux assujettis, on pouvait tenir compte des ressources de ceux-ci.

On pouvait tenir compte du chiffre global de leurs ressources, au moins présumées, abstraction faite des avantages particuliers qu'ils retirent des opérations en considération desquelles ils sont soumis à la législation des accidents.

(1) En faveur du fonds de garantie alimenté par les ressources générales du budget, on consultera surtout les observations présentées par M. Prevet au Sénat, le 28 novembre 1895 (*J. off.*, Déb. parl., sess. extr., pp. 981 et ss.) ; on peut rapprocher la conception proposée par M. Sébline (*ibid.*) ; voyez en sens contraire les déclarations de M. Ricard (*ibid.*). On trouvera un bon aperçu de la question dans Bellom, *op. cit.*, nos 400 et ss., 403 et ss.

En examinant les travaux parlementaires, on découvre une expression curieuse et trop peu connue de cette idée, dont la paternité semble devoir être attribuée à M. Mirman : pour les chefs d'entreprises agricoles non patentés, il fut question d'une taxe proportionnelle à la contribution personnelle-mobilière (1).

Ce texte n'était pas dénué de fondement : car, après la notion d'insolvabilité qui n'est pas applicable en matière de répartition individuelle, la notion des ressources du contribuable est peut-être l'élément le plus juste à l'aide duquel on puisse songer à résoudre le problème.

La proposition de M. Mirman n'a pourtant pas eu grand succès : le législateur n'a pas voulu qu'il n'y eût aucun rapport entre le montant de la taxe et la base sur laquelle repose l'assujettissement des contribuables à la responsabilité des accidents.

III

On a cru qu'il fallait considérer, non pas les ressources générales du contribuable, mais celles qui se

(1) M. Cheysson voulait au contraire que la taxe fût toujours proportionnelle à la contribution directe spéciale qui se référait aux ressources professionnelles : aussi proposait-il, pour l'agriculture, des centimes additionnels à la contribution foncière (*Réforme sociale*, 1896, p. 312, n. 1).

réfèrent particulièrement aux opérations à raison desquelles il est régi par la loi sur les accidents. Ces ressources particulières peuvent être présumées, soit d'après les salaires payés par le contribuable aux employés qu'il doit éventuellement indemniser, soit d'après les impôts spéciaux qui frappent les bénéfices des opérations entraînant l'assujettissement (1). Ce deuxième mode de répartition, grâce à son mécanisme pratique très simple, joue un rôle important dans notre droit positif : les industriels patentés, par exemple, depuis l'origine de notre législation, contribuent en proportion de leurs patentes (2).

(1) On peut rapprocher le système de la loi grecque du 20 décembre 1901, qui, pour les entreprises assujetties à la responsabilité forfaitaire, crée une Caisse d'État, dite *Caisse des mineurs* : cette caisse, outre qu'elle contribue pour moitié, en règle générale, au paiement des indemnités, garantit, comme notre fonds français, la solvabilité des industriels débiteurs de rentes : or, elle est principalement alimentée par *un prélèvement de 1 pour 100 sur le produit net* des établissements assujettis.

(2) Cette conception avait été présentée, avec ses avantages, par M. Cheysson, dans un système d'ensemble. En ce qui concerne les exploitations non patentées, ajoutait l'éminent économiste, « on substituerait d'ailleurs à la patente : pour les mines, les redevances, et pour l'agriculture, la contribution foncière. La formule de cette combinaison pourrait donc être la suivante : *Le fonds spécial sera alimenté par des centimes additionnels au principal des patentes pour les industriels assujettis à la présente loi et patentés ; et pour les autres assujettis non patentés, par des centimes additionnels au principal de la contribution directe afférente à leur profession » (loc. cit.).* Mais ce système, indiqué à l'occasion de la loi de 1898, n'aurait pas résolu les questions qui

C'est, au moins en apparence, assez logique : puisque l'on exonère les non-assujettis, on établit un lien entre l'assujettissement et la taxe ; il est naturel, alors, de voir dans la taxe un accessoire des opérations qui entraînent l'assujettissement.

Mais la logique peut conduire fort loin : si l'on veut resserrer ce lien entre l'assujettissement et les taxes, on est amené à proportionner ces taxes à la place qu'occupent les contribuables dans l'application générale des lois relatives aux accidents, à proportionner ces taxes au montant de la responsabilité elle-même : on revient ainsi au second élément de solution, à la répartition proportionnelle au risque d'accidents. Le fait s'est produit lorsque le législateur a voulu assujettir les exploitations exclusivement commerciales : à égalité de risques, la répartition proportionnelle aux ressources particulières lui semblait juste ; mais il l'a jugée peu équitable dans les rapports du commerce et de l'industrie, parce que la place occupée dans les lois sur les accidents par le commerce et l'industrie n'est pas proportionnelle aux bénéfices réalisés par ces deux catégories d'entreprises, la première présentant des risques inférieurs à ceux de la deuxième ; d'où la différence du rapport qu'il a fixé entre le chiffre de la patente et le chiffre

se posèrent ensuite au sujet des adhérents volontaires (voyez *infra*, chap. II, § 4).

de la taxe pour ces deux catégories : 0,04 pour l'industrie, 0,015 pour le commerce.

Seulement, plus on se rapproche du fondement exact de la taxe, plus on s'efforce d'en déterminer l'assiette et le taux suivant sa destination particulière, et plus on se montre illogique en oubliant le fondement et la destination véritables de cette taxe : elle n'a d'autre raison d'être que l'insolvabilité des débiteurs, d'autre but que la formation d'une masse au moyen de laquelle seront payés les créanciers des insolvables. On pouvait laisser de côté cette considération, tant que l'on envisageait uniquement les ressources des contribuables ; elle devient, en revanche, prépondérante si l'on veut adapter le mode de recouvrement de la taxe à la nature propre de cet impôt spécial.

Nous revenons donc toujours au premier élément de solution, à la notion d'insolvabilité. Après avoir examiné, en doctrine, le problème du fondement du taux des contributions, il semble bien que l'on doive faire prévaloir, soit ce premier élément, soit le troisième qui repose sur la notion des ressources : la notion du risque-accidents, au contraire, apparaît plutôt comme un expédient, comme un moyen terme qui, voulant concilier les deux principes extrêmes, les méconnaît l'un et l'autre sans s'appuyer sur une base sérieuse.

Ces trois éléments ont toutefois joué leur rôle

dans l'élaboration de nos lois, et nous allons les voir se combiner dans les règles positives auxquelles les taxes sont soumises.

CHAPITRE II

Les diverses contributions.

—

SOMMAIRE DU CHAPITRE.

§ 1er. — *La taxe de quatre centimes.*

Introduction. — Détermination des employeurs passibles de cette taxe.

I. — Calculs en vertu desquels le chiffre de quatre centimes a été adopté; évaluation approximative du risque global d'insolvabilité-accidents pour l'industrie.

II. — Répartition des charges, entre industriels, au prorata des ressources afférentes aux opérations qui entraînent l'assujettissement.

§ 2. — *La taxe de cinq centimes par hectare.*

Introduction. — Deux systèmes ont été proposés successivement pour la contribution des mines au cours des travaux préparatoires.

I. — Contribution proportionnelle à la valeur extraite.

II. — Contribution proportionnelle au nombre d'hectares concédés.

III. — La catégorie des mines a été surchargée en considération du risque d'accidents de ces exploitations.

IV. — Répartition peu satisfaisante des charges entre exploitants de mines.

§ 3. — *La taxe de un centime et demi.*

Introduction. — Détermination des employeurs passibles de cette taxe. — Répartition entre commerçants : renvoi.

I. — Répartition des charges entre le commerce et l'industrie. — Influence de l'idée de risque-accidents sur le législateur de 1906.

II. — Premier projet : les groupements professionnels.

III. — Le Comité central des chambres syndicales déforme cette conception et la fait rejeter.

IV. — Comment le Comité central proposa la taxe de 0,015 pour les commerçants. — Les calculs ont porté sur l'insolvabilité générale et le principal des patentes des commerçants et des industriels du département de la Seine. — On n'a pas tenu compte des dettes d'indemnité.

V. — Vices de cette méthode de calcul.

VI. — Le législateur adopte cette proposition à titre transactionnel, afin d'alléger les charges du commerce dont le risque-accidents est plus faible.

§ 4. — *Les taxes de 2 pour 100 des primes et 4 pour 100 des indemnités.*

Introduction. — L'une ou l'autre de ces taxes atteint l'employeur non patenté, suivant qu'il est assuré ou qu'il ne l'est pas.

I. — Systèmes divers proposés successivement pour la taxe des non-patentés.

II. — Plusieurs obstacles empêchaient d'adopter ici un mode de répartition analogue à celui qu'on avait admis pour les autres catégories.

III. — La répartition individuelle s'effectue approximativement suivant le risque d'accidents.

IV. — La distinction des employeurs assurés et non assurés repose sur des considérations d'utilité ou de nécessité pratique.

V. — Pourquoi le taux de 2 pour 100 et 4 pour 100 a prévalu.

VI. — Entre la catégorie des non-patentés et la catégorie des industriels, la répartition se fait au prorata du risque d'accidents.

Les taxes qui alimentent le fonds de garantie, sont, à l'heure actuelle, au nombre de cinq : il y a d'abord les taxes de 0 fr. 04 additionnels à la patente des industriels, de 0 fr. 05 par hectare de concession minière, qui ont été créées par la loi de 1898 ; ensuite, les taxes de 0 fr. 015 additionnels à la patente des commerçants, de 0,02 sur le montant des primes payées par les non-patentés assurés et de 0,04 sur le capital des rentes mises à la charge des exploitants qui ne sont ni patentés ni assurés.

§ 1er. — *La taxe de quatre centimes.*

La taxe de quatre centimes additionnels à la patente frappe les « industriels » : ce terme n'a pas ici le même sens qu'en matière de patente ; il comprend tous les assujettis dont l'exploitation n'est pas « exclusivement commerciale » dans le sens de la loi de 1906, ou qui dirigent un *atelier* (1) ; un chef d'entreprise inscrit dans les tableaux A ou B de la patente peut donc être soumis à cette taxe ; inverse-

(1) La liste des professions assujetties à la taxe de 0 fr. 04 a été dressée par l'administration, mais elle n'a pas un caractère juridiquement obligatoire, même pour les tribunaux administratifs (voyez *J. off.*, 1901, annexes, pp. 3638 et 3680 ; rapp. Paris, 28 novembre 1901, *Bull. off. trav.*, 1902, p. 533).

ment, un patenté du tableau C peut échapper à la taxe de 0 fr. 04 ; sont d'ailleurs exonérés tous les patentés qui n'ont ni ouvrier ni employé, car la charge du fonds de garantie, avons-nous dit, ne pèse que sur les individus régis par la législation des accidents.

I

Pourquoi cette taxe a-t-elle été fixée à 0 fr. 04 plutôt qu'à 0 fr. 03 ou 0 fr. 05 ? C'est une question que les auteurs n'exposent pas d'une façon suffisamment complète (1) et dont l'intérêt est pourtant assez grand, car les calculs relatifs à la taxe de 0 fr. 04 ont formé le point de départ de notre système législatif en ce qui concerne l'alimentation du fonds de garantie.

Evidemment, on s'est référé à la notion d'insolvabilité. On s'est efforcé de prévoir le chiffre des insolvabilités auxquelles le fonds aurait à faire face chaque année, puis de fixer le taux de la taxe de telle manière qu'elle produisît une somme annuelle au moins égale à ce chiffre : mais il importe de connaître les détails exacts du mode de calcul employé.

Le premier élément à déterminer était le montant des paiements que le fonds pouvait être contraint d'effectuer.

(1) Nous ne pouvons guère renvoyer ici qu'à l'ouvrage précité de M. Bellom, pp. 258 et ss.

La détermination en a été faite au moment de l'élaboration d'un projet, bien différent de la loi définitive de 1898, suivant lequel l'indemnité consistant en une rente devait être versée immédiatement sous forme de capital constitutif (1). On a d'abord évalué les sommes qui devaient être versées ainsi par les chefs d'entreprise régis par la loi (industriels et exploitants de mines) : soit 72 millions par an.

On a évalué, ensuite, la proportion des insolva-

(1) Ce projet, suivant lequel les chefs d'entreprise peuvent, soit s'affilier à un syndicat de garantie ou se constituer leurs propres assureurs (hypothèses dans lesquelles le versement immédiat du capital constitutif sera exigé), soit se grouper en mutualités par circonscriptions territoriales, fut établi très rapidement par la commission entre deux séances de la Chambre, le 27 octobre 1897. L'on y voit apparaître pour la première fois le fonds de garantie (le projet précédent ne parlait que d'un privilège), alimenté par la taxe industrielle de 0 fr. 04 additionnels à la patente et la taxe minière de 1 pour 10.000 francs de valeur extraite ; le fonds avait alors pour objet, d'une part, de parer à l'insolvabilité des chefs d'entreprise qui se seraient constitués leurs propres assureurs et ne verseraient pas le capital constitutif, et, d'autre part, de garantir aux circonscriptions régionales le paiement des cotisations dues par les chefs d'entreprise groupés en mutualités. Ce projet différait beaucoup de celui qui avait été soumis à la Chambre le 26 octobre et certains députés s'étonnèrent de ces changements inattendus. De ces transformations, on ne trouve dans les documents parlementaires aucune trace, si ce n'est le texte pur et simple des dispositions nouvelles, annexé au rapport antérieur de M. Maruéjouls, sous ce titre : « Nouvelle rédaction de la commission ». Ces circonstances sont regrettables en ce qui concerne le fonds de garantie, qui est ainsi brusquement apparu et sur lequel on est contraint de s'en tenir aux observations présentées ultérieurement.

bilités ; les statistiques allemandes et autrichiennes, relatives au défaut de paiement de la prime d'assurance-accidents, établissaient cette proportion à 3 ou 6 pour 1.000 ; en ce qui concerne la France, on a pris pour base les statistiques de 1891 ; on a considéré, non pas les patentés régis par la loi projetée (industriels dans le sens de la loi de 1898), non pas même les patentés du tableau C, mais l'ensemble des patentés, soit, en 1891, 1.623.000 individus. Sur ces 1.623.000 patentés, la même année, 8.465 ont été mis en faillite ou en liquidation judiciaire : la proportion était donc de cinq faillis ou liquidés pour mille patentés.

On a reconnu toutefois que cette proportion devait être abaissée : la proportion existant entre le nombre des patentés et des faillis ou liquidés devait être moins forte pour les patentés soumis à la loi nouvelle que pour l'ensemble des patentés : car cette loi visait l'industrie, où la proportion des faillites et liquidations est plus réduite que dans la catégorie des négociants et du petit commerce ; en outre, un failli ou un liquidé ne laisse pas nécessairement toutes ses dettes impayées : il faut faire intervenir, à côté du nombre des individus, le rapport existant entre l'actif et le passif ; et l'on a calculé que, du chef de l'actif des faillites ou liquidations, on pouvait recouvrer encore 40 ou 42 pour 100. On a été conduit de cette façon à abaisser la proportion des risques

d'insolvabilité à 4 pour 1.000 pour les chefs d'entreprise visés par le projet.

Seulement, on a voulu donner à la Caisse responsable une garantie absolue : malgré les risques de 4 pour 1.000 qu'on pouvait prévoir, on a décidé de fixer la proportion à 10 pour 1.000 pour couvrir surabondamment l'État de ses dépenses éventuelles : soit donc une proportion de 1 pour 100 d'insolvabilité.

A raison d'une dette annuelle d'indemnités de 72 millions pour l'ensemble des assujettis, une proportion de 1 pour 100 d'insolvabilités faisait ressortir à 720.000 francs par an les dépenses du fonds de garantie.

Il restait à trouver cette somme de 720.000 francs. Elle devait être recouvrée sur les exploitations régies par la loi nouvelle, industrie et mines. On a négligé les mines, que le projet, cependant, faisait contribuer à l'alimentation de la réserve. On a considéré les seuls industriels patentés (la patente n'est pas applicable aux mines) et l'on a voulu que ces industriels patentés régis par la loi nouvelle fournissent, à eux seuls, la somme de 720.000 francs. On ignorait le total des patentes qu'ils payaient chaque année, car, avons-nous dit, les industriels visés par la loi de 1898 ne sont pas les patentés du tableau C. Afin de tourner tant bien que mal cette difficulté, on s'en est tenu néanmoins au total des patentés du tableau C, à la somme de 18 millions fournie, en 1896, par ce

tableau : on alléguait en effet que, si les patentés C n'étaient pas tous régis par le projet, certains patentés figurant aux autres tableaux devaient tomber sous le coup de la loi nouvelle.

En définitive, sur 18.000.000 de francs de patentes, on voulait recouvrer 720.000 francs de taxes. En divisant le second chiffre par le premier, on obtenait un quotient de 0,04, et ainsi fut adoptée la taxe de 4 centimes additionnels à la patente, sous réserve de modifications à effectuer après la mise en jeu de la loi.

C'étaient déjà bien des approximations ajoutées les unes aux autres et, tantôt par nécessité, tantôt en négligeant certains éléments dont il n'était pas impossible de tenir compte, l'on avait procédé à des calculs assez fantaisistes.

Ce fut mieux encore lorsque le texte qui exigeait le versement des capitaux constitutifs des rentes fut rejeté et qu'on permit aux débiteurs de servir seulement chaque année les arrérages (1). Le risque annuel du fonds de garantie se trouvait entièrement modifié. Le montant annuel des capitaux représentatifs, pour l'ensemble des entreprises grevées de la responsabilité des accidents, n'était plus égal au capital des rentes dues à raison des accidents survenus

(1) Cette transformation s'opéra au sein de la commission sénatoriale ; elle apparaît dans le rapport de M. Thévenet, en date du 25 janvier 1897 (*J. off.*, 1898, Doc. parl., Sénat, sess. ord., annexe nº 15, p. 55).

pendant l'année ; il ne subissait plus seulement les variations assez minimes des accidents annuels ; il devait croître, fort longtemps, dans une proportion considérable. En effet, la seconde année, il comprenait, en outre de la part afférente aux accidents de cette année, une part afférente aux accidents de la première année. Dans le projet antérieur, les rentes allouées au cours de la première année auraient fait l'objet d'un versement en capital, et l'insolvabilité n'aurait plus été susceptible de se produire de leur chef ; ou bien le débiteur n'aurait pu verser le capital, le versement aurait été fait par le fonds de garantie, et, de toute manière, la liquidation des risques du fonds se serait opérée intégralement chaque année. Dans le nouveau projet, au contraire, les risques d'insolvabilité afférents aux rentes allouées pendant l'année précédente continuent à subsister dans une large mesure. Les débiteurs, qui auront payé les arrérages pendant la première année, continuent à rester grevés de ces rentes. Il est possible que le fonds de garantie ait à payer certaines sommes pour cette raison — les arrérages de la seconde année, s'il se produit alors un retard dans le service des arrérages — ou surtout le capital constitutif lui-même, exigible si l'insolvabilité survient. Plus de liquidation annuelle ; les dettes d'arrérages, les capitaux représentatifs éventuellement exigibles, s'accumulent ; plus l'application de la loi se prolonge et plus les risques

du fonds de garantie augmentent. C'est ainsi que le Ministre du Commerce, M. Boucher, disait que ces risques devaient porter sur 2.860.000 francs pour la première année, 5.678.000 francs pour la seconde, 8.436.000 francs pour la troisième et 36 millions de francs pour la quinzième.

Malgré ce changement radical, le taux de la taxe, calculé suivant le système du projet antérieur, fut conservé dans le nouveau projet : la taxe de 0 fr. 04, dit-on, excessive avec le premier système, ne serait pas trop forte avec le second, et elle pourrait être ultérieurement modifiée suivant les résultats obtenus ; mieux valait constituer des réserves surabondantes au début de l'application de la loi, afin de ne point surcharger les générations suivantes, lorsque plus tard les charges du fonds se développeraient.

En fait, la taxe de quatres centimes, au lieu des 720.000 francs prévus, a rapporté au fonds de garantie, en moyenne, de 1.300.000 francs à 1.450.000 francs par an, parce que le total des patentes A sur lesquelles elle a porté (1/6 environ de ce tableau) a été notablement supérieure au total des patentes C qui ont échappé à son application. Et les dépenses, extrêmement variables, auxquelles le fonds a dû faire face chaque année pour paiements d'arrérages ou de capitaux constitutifs, ont oscillé, pour la période 1901-1908, entre 240.000 francs et 1.670.000 francs, avec un chiffre moyen de 710.000 francs.

II

Au point de vue de la répartition de cette taxe entre les contribuables qu'elle frappe, on voit tout de suite que l'on a fait appel au troisième élément de solution que nous avons dégagé dans notre examen de doctrine : la charge est proportionnelle aux ressources du contribuable.

Elle est proportionnelle à la patente, aux ressources afférentes aux opérations en raison desquelles la responsabilité des accidents existe, aux bénéfices que le contribuable est présumé retirer de ces opérations (1).

L'élément relatif à la notion d'insolvabilité ne pouvait plus intervenir ici, puisqu'il s'agit de répartition individuelle. On a bien critiqué la répartition proportionnelle aux ressources. On a proposé de la remplacer par la répartition proportionnelle aux risques d'insolvabilité ou aux risques d'accidents : mais ces protestations n'ont pas eu de succès ; les difficultés pratiques ont fait écarter ces deux principes du ris-

(1) Une circulaire de l'administration des contributions directes a fort justement déduit les conséquences de ce principe, en ce qui concerne le calcul de la taxe due par un assujetti qui exerce, en outre de la profession entraînant l'assujettissement, une autre profession qui n'est pas soumise à l'application de la loi de 1898. — (Voyez Sachet, *op. cit.*, nº 1725).

que d'insolvabilité ou d'accidents ; nous avons montré d'ailleurs qu'ils ne méritaient guère de prévaloir en matière de répartition individuelle.

Tel est le fondement des règles édictées par le législateur ; on peut aisément le préciser grâce aux travaux préparatoires. Les documents parlementaires sont beaucoup moins complets en ce qui concerne la taxe imposée aux exploitations minières.

§ 2. — *La taxe de cinq centimes par hectare.*

Les mines figuraient déjà parmi les exploitations assujetties à la taxe d'alimentation, dans le projet rédigé le 27 octobre 1897 par la commission de la Chambre. Mais la taxe à percevoir sur les mines était fixée à 1 franc par 10.000 francs de valeur extraite, suivant les estimations admises à la redevance, tandis que, à l'heure actuelle, elle est fixée à 0 fr. 05 par hectare concédé.

I

Quelles étaient les intentions des rédacteurs en établissant la taxe de 1 franc par 10.000 francs de valeur extraite ?

Les exploitations minières n'étant pas patentables, il était naturel de se référer à la contribution spé-

ciale qui, pour elles, remplace la patente : c'est la redevance minière, composée d'un droit fixe sur chaque hectare concédé, et d'un droit proportionnel au produit net de l'extraction, tel qu'il peut être apprécié après déduction de certaines charges (1).

Pour répartir entre les exploitants de mines la taxe du fonds de garantie, on prenait pour base le montant de la valeur extraite : c'est évidemment que l'on voulait taxer chacun d'eux suivant les ressources qu'il était présumé retirer des opérations à raison desquelles il tombait sous le coup de la loi nouvelle.

Mais pourquoi fixer cette taxe, par 10.000 francs de valeur extraite, à 1 franc plutôt qu'à 0 fr. 50 ou 1 fr. 50 ? Il n'y a, sur ce point, aucune indication

(1) Aguillon, *Législation des mines*, pp. 376 et ss. — Le régime décrit par les auteurs a été modifié par la dernière loi de budget (art. 4 de la loi de finances du 8 avril 1910), mais ces modifications ne touchent pas aux points auxquels nos explications se réfèrent, car on a surtout augmenté le taux des redevances minières. La seule disposition que nous devions mentionner, pour éviter toute incertitude, est celle qui vise les sociétés ayant pour principal objet une exploitation minière : on sait que les dividendes distribués par ces sociétés sont alors admis forfaitairement comme étant le produit net administratif (quoiqu'en fait ce rapport d'égalité entre les deux chiffres ne se réalise pas nécessairement et ne soit guère exact) ; il est bien entendu que nous ne rappellerons pas cette distinction chaque fois que nous parlerons de *produit net*, lorsqu'elle ne présentera pas d'intérêt : par là, nous désignerons évidemment le produit net quel que soit son mode d'évaluation, forfaitaire pour les sociétés ayant pour objet principal l'exploitation de mines, ou directe pour les autres concessionnaires.

dans les rapports des commissions parlementaires ; on peut citer seulement cette déclaration faite à la Chambre par M. Henry Boucher : le ministre, après avoir exposé les calculs en vertu desquels le chiffre de 0 fr. 04 avait été adopté pour les industriels patentés, disait : « En ce qui concerne les exploitations minières, nous nous sommes attachés à atteindre dans les mêmes proportions les totaux de main-d'œuvre et, partant, les risques professionnels par une prime d'insolvabilité établie sur les valeurs d'extraction » (1). Il y aura lieu de rechercher, dans un instant, le sens qui doit être attribué à ces paroles.

II

Lorsque la taxe de 1 franc pour 10.000 francs de valeur extraite fut remplacée, dans le texte du projet, par la taxe de 0 fr. 05 par hectare, tous ceux qui collaboraient à la confection de la loi ne se préoccupèrent pas plus de connaître ou de révéler le fondement de ce nouveau mode de contribution (2).

(1) *J. off.*, 1897, Déb. parl., Chambre, sess. extr., séance du 28 octobre, p. 2232.

(2) Telle était l'obscurité de la discussion que certains orateurs parlèrent longtemps de la taxe de *vingt-cinq* centimes par hectare qu'il était question d'imposer aux mines, sans s'inquiéter de l'élévation d'une pareille taxe et sans soulever aucune protestation. C'est seulement ensuite que le ministre rectifia l'erreur (*J. off.*, Déb. parl., Sénat, ses. ord., p. 263).

M. Boucher, exposant une seconde fois, au Sénat, le 7 mars 1898, les calculs suivant lesquels on pouvait espérer recouvrer, par la taxe de 0 fr. 04 additionnels à la patente des industriels, une somme de 720.000 francs, se borne à faire remarquer qu'à cette somme il faudrait ajouter le produit de la taxe à percevoir sur les mines, soit à raison de 1 franc par 10.000 francs de valeur extraite, soit, « comme le demande le service des mines », à raison de 0 fr. 05 par hectare, produit qui « n'excéderait pas 100.000 francs » (1).

Le Sénat adoptait le même jour, en première délibération, le texte fixant la contribution des mines à 0 fr. 05 par hectare, et ce texte a été maintenu dans la loi du 9 avril 1898 : nous avons donc à en examiner la valeur.

III

Il importerait d'abord de savoir quels rapports le législateur a voulu établir *entre la catégorie des mines et la catégorie des industriels* : d'une catégorie à l'autre, a-t-il voulu appliquer encore le principe de la répartition proportionnelle aux ressources? A-t-il voulu qu'une exploitation minière et une exploitation industrielle, à bénéfices égaux, fournissent une contribution approximativement égale ?

(1) *J. off.*, 1898. Déb. parl., Sénat, sess. ord., pp. 263 et 264.

Nous ne prétendons pas que tous ceux dont le vote a concouru à l'adoption de la loi se soient posé cette question ; mais nous croyons que la manière suivant laquelle ce texte a fini par prévaloir implique, de la part de ceux qui ont pris parti sur ce point, une réponse négative.

Il faut écarter de ce débat, semble-t-il, la substitution de la taxe de cinq centimes par hectare à la taxe de 1 franc par 10.000 francs de valeur extraite : les paroles prononcées par M. Henry Boucher devant le Sénat montrent que cette substitution a été faite pour des raisons de commodité administrative (1), que le

(1) Il est, en effet, impossible de faire contribuer les mines uniquement au prorata de la valeur extraite : — ou bien on prendrait *le produit net* : alors on ne se heurte à aucune difficulté d'organisation, mais ce système est inacceptable parce qu'il conduirait à décharger de la contribution, en outre des concessions inexploitées, les concessions exploitées en perte (trois cinquièmes du total des concessions exploitées environ, à l'heure actuelle), qui emploient des ouvriers, sont susceptibles de faire appel au fonds de garantie, et doivent payer la taxe comme les industriels patentés qui ne réalisent pas de bénéfice net ; — ou bien on prendrait *le produit brut* : et ce procédé, s'il échappe à l'objection que nous venons d'indiquer, rencontre d'autres obstacles, au point de vue pratique ; car le produit net est seul fixé par un chiffre comptable ; l'exploitant peut, par exemple, tomber d'accord avec l'administration pour la fixation du produit net, sans qu'il y ait accord sur le produit brut, parce que l'une des parties admet à la fois une estimation plus faible pour le produit brut et pour les dépenses à déduire ; ce seraient une comptabilité et un contentieux nouveaux à organiser ; les difficultés d'évaluation du produit brut seraient encore plus grandes, aujourd'hui, pour les concessions placées

produit de la taxe minière, quelle que fût la base de cette taxe, devait rester constant ; aussi peut-on estimer qu'en remplaçant la taxe de 1 franc pour 10.000 francs par la taxe de 0 fr. 05 par hectare, on n'entendait pas modifier la charge pesant sur l'ensemble des exploitations minières (1).

Nous pouvons, par conséquent, faire état des motifs exposés au sujet de la taxe de 1 pour 10.000. Or, les explications brèves et obscures données à la Chambre par le ministre du Commerce, paraissent bien indiquer que, entre la catégorie des mines et la catégorie des industriels, on n'a pas voulu répartir les charges au prorata des ressources, mais au prorata du *risque d'insolvabilité*, présumé au moyen du *risque-accidents*, lequel est, en général, plus considérable pour les exploitations minières. La considération du risque-accidents semble indiscutablement visée par ces mots : « atteindre, dans les mêmes proportions, les totaux de main-d'œuvre et, *partant*, *les risques professionnels*... » Les mots

sous le régime de l'évaluation forfaitaire du produit net au moyen du dividende.

(1) Cependant les statistiques, pour l'année 1896, donnaient une valeur extraite globale de 346.963.690 francs ; le produit de la taxe de 1 pour 10.000 eût été de 34.693 fr. 69. Et les mêmes statistiques donnaient une étendue globale de concession de 1.142.570 hectares ; à 0 fr. 05 par hectare, on devait donc avoir 57.128 fr. 50. Il apparaît ainsi que la substitution de la seconde taxe à la première majorait la contribution globale de plus de 60 pour 100.

« les totaux de main-d'œuvre » n'infirment pas cette interprétation : ils se réfèrent à l'idée, exprimée au début de la même séance par le ministre, suivant laquelle les risques du chef d'entreprise, en matière d'accidents, dépendent, non seulement de la probabilité des sinistres, mais du nombre des ouvriers et des salaires de ceux-ci (1). Quant au membre de phrase « dans les mêmes proportions », il ne peut guère signifier qu'à ressources égales un exploitant de mines paiera la même contribution qu'un industriel : en effet, il aurait été contradictoire de faire intervenir ainsi le principe de la répartition proportionnelle aux ressources, alors que les termes suivants visent expressément la notion de risque ; M. Boucher, en prononçant ces mots, reportait plutôt sa pensée vers la démonstration qu'il venait de faire au sujet du coefficient d'insolvabilité des patentés : il venait de dire que ce coefficient était fixé à 1 pour 100 ; « dans la même proportion » doit donc vraisemblablement se traduire : « dans la proportion, admise pour l'industrie, de 1 pour 100 des indemnités allouées ». Il s'agit si bien d'évaluer les risques respectifs de l'industrie et des mines, en matière d'insovabilité-accidents, que, dans la même phrase, le ministre qualifie la taxe « prime d'insolvabilité » : « ... atteindre

(1) *J. off.*, 1897, Déb. parl., Chambre, sess. extr., pp. 2228 et 2229.

... les risques professionnels par une *prime d'insolvabilité...* »

Tout concourt à montrer que le risque-accidents a été envisagé comme présomption des insolvabilités auxquelles le fonds de garantie aurait à faire face.

Dans le projet en discussion, « à l'obligation de l'assurance en matière d'accidents, on substitue l'obligation de l'assurance en matière d'insolvabilité » (1). On juge « peu équitable » la répartition proportionnelle aux ressources, on l'admet seulement, entre industriels ou entre exploitants de mines, parce que la répartition proportionnelle aux divers risques serait trop difficile à appliquer individuellement (2) ; il est donc naturel que l'on soit revenu à la considération des risques aussitôt que les obstacles pratiques disparaissaient : ils n'existaient plus lorsque la répartition devait être opérée entre les mines et l'industrie, car on était alors en présence de catégories pour lesquelles des moyennes pouvaient être établies, il n'y avait plus à faire le relevé des salaires de chaque ouvrier ou à procéder à d'autres calculs longs et minutieux, à exercer des recherches vexatoires ; on pouvait être sûr que, pour l'ensemble, le coefficient

(1) *J. off.*, 1897, Déb. parl., Chambre, sess. extr., séance du 28 octobre, pp. 2228 et 2229, déclaration de M. H. Boucher.

(2) *J. off.*, 1898, Déb. parl., Sénat, sess. ord., séance du 7 mars, pp. 261 et 262, observations de M. Poirrier.

de risque de la première catégorie était plus élevé que celui de la seconde.

Les rédacteurs du projet ont dû faire état de cette différence, car telle est encore la conclusion qui se dégage du débat intervenu, en séance de la Haute Assemblée, entre le ministre du Commerce et M. de Marcère.

Ce dernier, dans ses observations, a particulièrement insisté sur la situation des exploitants de mines ; il fallait, disait-il, tenir compte des « chances de gain ou de perte, de fortune ou d'insolvabilité », auxquelles sont exposées les diverses entreprises assujetties (c'est ce que nous avons appelé l'insolvabilité *générale*) ; parmi ces entreprises, « il en est même dont l'insolvabilité est presque impossible et ne se produira jamais. Il y a telle industrie qui a plutôt le caractère d'une propriété à exploitation que celui d'un établissement soumis aux aléas du commerce », ainsi « les *concessions houillères* qui peuvent subir des alternatives de prospérité ou de détresse, mais ne sont et ne peuvent jamais être à proprement parler insolvables » (1). Il semble

(1) *J. off.*, 1898, Déb. parl., Sénat, pp. 263 et 264. Faisons observer ici qu'un exploitant de mine peut très bien se trouver, en théorie, dans l'impossibilité de payer ses dettes ; tout ce qu'on peut dire, c'est qu'en fait le cas est moins fréquent pour cette catégorie que pour les autres ; la formule de M. Cheysson est donc plus exacte : « L'industrie des mines, disait cet auteur en combattant le système du risque-accidents choisi comme présomption de l'in-

ainsi que M. de Marcère était favorable à la diminution de la taxe imposée à ces exploitations, parce que, dans sa pensée, on devait avoir égard, non point aux risques d'accidents plus considérables qu'elles présentaient, mais à la confiance plus grande que méritait leur solvabilité. M. Henry Boucher, au contraire, répond qu'il faut tenir compte seulement du risque-accidents, laisser de côté le degré de solvabilité dont l'appréciation serait trop compliquée ; pour les mines, il fait remarquer que « si le fonds même de l'exploitation ne peut disparaître, puisqu'il appartient au sol même », l'une des catastrophes les plus notoires qui s'étaient produites au cours des années précédentes, avait eu lieu précisément dans une exploitation de la catégorie des mines (1). Ceci implique bien l'intention d'imposer plus lourdement la catégorie des mines à cause de son coefficient très élevé de risque-accidents, choisi comme approximation du quantum des appels adressés au fonds de garantie du chef de cette catégorie, sans avoir égard au coefficient de l'insolvabilité *générale* qu'il eût été trop difficile d'évaluer (2).

solvabilité, a un gros risque d'accidents et un faible risque d'insolvabilité. » *(Réforme sociale*, 1896, t. I, p. 312.)

(1) *J. off.*, *ibid.*, p. 265.

(2) En effet, on a calculé que les indemnités mises à la charge de l'ensemble des exploitations minières représentaient une somme annuelle de 3.538.998 fr. 75. La taxe de 1 pour 10.000 de valeur

Il faut toutefois reconnaître que la catégorie des mines, au lieu des 100.000 francs dont on avait parlé comme maximum, n'a versé au fonds de garantie, en fait, qu'une somme moyenne de 55.000 à 60.000 francs ; il n'en reste pas moins que le législateur a voulu grever les mines d'une contribution plus élevée que celle de l'industrie, parce que, partant de la différence du risque-accidents, il a présumé

extraite, sur les bases des statistiques de 1896, aurait donné, comme nous avons dit, 34.693 fr. 69, soit à peu près 1 pour 100 de la somme des indemnités. La taxe de 0 fr. 05 par hectare, sur les mêmes bases, aurait donné 57.128 fr. 50, soit 1,6 pour 100 de la somme des indemnités. (Voyez Bellom, *op. cit.*, nº 428.)

Deux constatations se dégagent de ces faits ; 1º en prenant ainsi la somme des indemnités annuelles dues par les mines, on surtaxe celles-ci en raison de leurs risques d'accidents plus élevés ; 2º en fixant l'insolvabilité à 1 pour 100 de la dette totale, on attribue aux mines un coefficient d'insolvabilité égal à celui de l'industrie ; avec la taxe de 0 fr. 05 par hectare, on leur attribue un coefficient de 60 pour 100 supérieur à celui de l'industrie, sans aucun motif.

Il résulte de là que la taxe de 0 fr. 05 serait excessive et injuste, même si l'on ne tenait compte que du coefficient de risque-accidents comme présomption du risque d'insolvabilité.

Nous avons donné seulement en note ces calculs relatifs aux mines, fondés sur les statistiques de 1896, parce qu'ils n'ont pas été soumis au Parlement, à la différence des calculs relatifs à l'industrie : il importait donc de les séparer des données ayant un caractère officiel. Toutefois, il n'est pas douteux que l'on ait procédé de cette façon pour établir le chiffre de 0 fr. 05, qui a été proposé ensuite au Parlement ; ce fait nous a été encore confirmé par M. l'Inspecteur général des Mines Aguillon, professeur de législation à l'École des Mines de Paris, qui a bien voulu nous documenter avec la plus grande obligeance sur ces différents points.

que le fonds aurait à faire face à des insolvabilités plus importantes pour les mines que pour l'industrie (1).

IV

La question de répartition entre catégories étant ainsi résolue, nous devons laisser de côté désormais les considérations relatives à l'industrie, pour nous demander seulement de quelle façon la charge se répartit *individuellement*, entre les divers exploitants de mines.

Le système primitif, établissant une contribution de 1 franc par 10.000 francs de valeur extraite, se rattachait au principe de la répartition proportionnelle aux ressources. Ce projet ne manquait pas d'unité et de logique : à l'intérieur de chaque catégorie, la répartition individuelle se faisait approximativement au prorata des ressources afférentes aux opérations en raison desquelles le contribuable tombait sous le coup de la loi.

Le système adopté en définitive, avec la taxe de

(1) Nous savons, au contraire, que la contribution de l'industrie a rendu presque le double de la somme sur laquelle on comptait : au point de vue des résultats pratiques comparés avec les calculs établis sur les statistiques de 1896, il est donc possible que les sommes obtenues aient été sensiblement proportionnelles au *risque-accidents* de ces deux catégories, malgré les éléments, défavorables à l'égard des mines, que nous avons vu entrer en jeu dans les calculs.

0 fr. 05 par hectare concédé, est beaucoup moins satisfaisant à ce point de vue. La répartition individuelle, entre exploitants de mines, s'effectue au prorata de l'étendue des concessions. On peut croire, à première vue, que cette base a un certain rapport au moins avec l'importance des opérations entraînant assujettissement, mais ce ne serait déjà plus la notion des ressources tirées de ces opérations. Et, surtout, il est évident que l'étendue de la concession n'a pas une influence directe et prépondérante sur l'importance effective des opérations ni des bénéfices réalisés (1) ; c'est pour cela que la redevance des mines comporte, à côté du droit fixe perçu au prorata des hectares, le droit proportionnel à la valeur extraite, droit proportionnel infiniment plus important que le droit fixe, puisqu'il fournit plus des neuf dixièmes du total de la redevance minière. L'exploitation de superficies égales est bien loin de donner un rendement égal. Très souvent, une concession est exploitée seulement pour partie, ou même n'est pas exploitée du tout : la taxe du fonds de garantie n'est pas supprimée ni réduite de ce chef (2), alors que la

(1) Sur l'absence de rapport existant entre la taxe du fonds de garantie et les bénéfices des exploitations minières, voyez notamment les arrêts du Conseil d'État, en date des 9 novembre 1900, S. 1903. 2. 25, 12 juillet 1901, *Gaz. Trib.*, 18 juillet 1901, et 19 décembre 1906, D. 1907. 1. 116.

(2) Il ne suffit pas de dire (voyez, par exemple, Sachet, *op. cit.*, t. II, nº 1722) que la taxe est perçue sur « les mines partiellement

partie non exploitée reste sans influence sur les bénéfices et même sur l'étendue des opérations effectives. On peut bien dire que la superficie non exploitée représente des ressources ou des opérations futures, parce que le chef d'entreprise se réserve de l'exploiter ultérieurement : ce n'est pas toujours exact, car, en pratique, certains chefs d'entreprise demandent des concessions qu'ils n'ont pas en vue d'exploiter, avec le seul désir d'éviter que ces concessions ne soient obtenues et exploitées par d'autres chefs d'entreprise, dont les travaux pourraient être une cause de troubles pour eux. On peut dire encore que la superficie non exploitée doit entrer en ligne de compte dans l'évaluation des ressources parce que le chef

inexploitées » : elle est perçue même sur les concessions entièrement inexploitées. On sait qu'en 1907 la taxe de 0 fr. 05 a produit 57.000 francs (voyez le sixième rapport du Ministère du Travail) ; or, il n'y avait que 620.000 hectares de concessions exploitées fournissant : 620.000 $\times$ 0,05 = 31.000 francs ; la somme totale n'a donc été obtenue que grâce à l'imposition des 520 000 hectares de concessions inexploitées, donnant : 520.000 $\times$ 0,05 = 26.000 francs (voyez notamment les *Renseignements statistiques relatifs aux contributions directes*, précités). L'expression « partiellement inexploitée », dont on comprend très bien la signification en fait et qui désigne une situation économique spéciale digne d'être envisagée dans un exposé doctrinal, n'entre d'ailleurs pas dans les classifications admises par le service des mines : celui-ci ne connaît que les concessions exploitées et les concessions inexploitées ; le travail d'un seul ouvrier suffit pour faire passer une concession de la seconde catégorie dans la première (voyez Aguillon, *op. cit.*, p. 818, n° 895 *a* ; v. ég. la note précédente).

d'entreprise n'a pu se la faire concéder sans avoir les moyens de faire face aux charges afférentes à cette partie de la concession : mais il est vrai, de toutes façons, que cette partie ne fournit pas, dès ce moment et par elle-même, de ressources nouvelles, qu'elle n'augmente pas l'importance des opérations effectives actuelles. Il faudrait donc attendre qu'elle fût exploitée, pour la faire intervenir dans le calcul de la taxe du fonds de garantie.

Ainsi, la règle relative à la taxe de 0 fr. 05 par hectare constitue une anomalie qui détruit la cohésion du système. Sans doute, les déductions accordées en ce qui concerne le droit proportionnel à la valeur extraite pouvaient comporter des inégalités (1) : on se serait moins écarté des principes, cependant, si l'on n'avait pas absolument laissé de côté cet élément. De même, l'évaluation forfaitaire du produit net, au moyen du dividende, n'est pas à l'abri de toute critique. Ceci n'empêche pas que le produit net puisse intervenir utilement, et sans aucune difficulté d'organisation, dans le mode de contribution des mines. Il faudrait établir d'abord, pour le fonds de garantie, une taxe proportionnelle au produit net, qui frapperait le petit nombre des *concessions exploitées en gain* (2)

(1) Voyez notamment, sur la question des déductions, Aguillon, *op. cit.*, pp. 473 et ss.

(2) Soit deux cent vingt-quatre concessions exploitées en gain

et s'ajouterait à la taxe proportionnelle au nombre d'hectares. Les *concessions exploitées qui ne donnent pas de bénéfices* (1) ne devraient pas être exemptées totalement : elles font courir des risques à la Caisse et doivent contribuer, comme l'industriel qui ne réalise pas de bénéfices ; pour celles-ci, la contribution serait toujours perçue au prorata des superficies, en vertu des considérations pratiques que nous avons rappelées. Enfin, grâce au supplément fourni par la taxe sur le produit net des concessions exploitées en gain, on pourrait améliorer le régime des *concessions inexploitées* (2) : la solution la meilleure consisterait à les exonérer entièrement, comme l'on fait pour les patentés qui n'emploient pas d'ouvrier et ne peuvent être une source de dépenses pour le fonds de garantie ; on majorerait alors, s'il y avait lieu, la taxe des concessions exploitées en perte ; — ou bien, si des complications d'ordre administratif s'opposaient à cette exonération, si l'on préférait un régime plus simple commun aux concessions exploitées en perte et aux concessions inexploitées, on établirait pour ces deux derniers groupes une taxe égale, au prorata de la superficie : la répar-

sur un total de cinq cent quarante-trois concessions exploitées, suivant les statistiques les plus récentes.

(1) Soit trois cent dix-neuf concessions.

(2) Soit environ un millier de concessions inexploitées sur un total de un millier et demi de concessions.

tition ne serait pas alors parfaite ; l'injustice pourrait néanmoins être considérablement atténuée, car la taxe nouvelle sur le produit net permettrait de réduire la taxe proportionnelle au nombre d'hectares.

§ 3. — *La taxe de un centime et demi.*

En étudiant la contribution imposée aux mines, nous commentions encore le texte de la loi du 9 avril 1898 : nous passons maintenant au commentaire de la loi du 12 avril 1906. Lorsque le législateur étendit, en effet, le régime de la responsabilité forfaitaire, à toutes les exploitations commerciales, il décida que celles-ci verseraient, pour le fonds de garantie, une taxe de 0 fr. 015 additionnels à la patente.

Cette taxe frappe les « commerçants » : il faut entendre ce mot dans le sens que nous avons indiqué plus haut ; la taxe de 0 fr. 015 n'atteint pas tous les patentés des tableaux A et B, mais elle est perçue, en revanche, sur certains patentés du tableau C (1).

(1) La liste des professions exclusivement commerciales devait, suivant les termes de l'article 4 de la loi de 1906, être dressée par décret et soumise tous les cinq ans à la sanction législative. Le classement n'a de valeur qu'au point de vue de la taxe, mais, dans ce domaine, il est obligatoire pour les tribunaux administratifs, grâce

Entre commerçants, la charge est évidemment répartie selon le même principe qu'entre industriels : comme pour ceux-ci, la contribution est proportionnelle aux ressources présumées, relatives aux opérations qui entraînent l'assujettissement. Il suffit donc de nous référer aux observations précédentes et nous n'avons rien à ajouter sur ce point.

Mais il importe de connaître les rapports que le législateur a voulu établir entre la catégorie des commerçants et la catégorie des chefs d'entreprise régis par la loi de 1898. Il est évident qu'à patente égale un commerçant paie moins qu'un industriel, puisque tous deux contribuent par voie de centimes additionnels à la patente et que le chiffre de ces centimes est fixé à 4 pour le premier, à 1,5 seulement pour le second. La comparaison est plus facile à établir qu'entre l'industrie et les mines ; l'inégalité est flagrante ; elle est certainement intentionnelle, et voici comment le taux réduit de 0 fr. 015 a fini par être adopté pour les exploitations commerciales (1).

aux dispositions prises par le législateur. C'est une garantie qui n'existe pas pour les industriels compris dans la liste dont nous avons parlé au § 1er.— Voyez le décret du 27 septembre 1906, donnant le tableau des professions passibles de la taxe de 0 fr. 015, dans le *J. off.*, 1906, 30 septembre ; le tableau a été reproduit par divers auteurs, notamment Loubat, *op. cit.*, pp. 41 et ss., Sachet, *op. cit.*, t. II, pp. 349 et ss.

(1) Sur ces divers points, voyez des indications très complètes et intéressantes dans Rimbert, *L'extension de la loi du 9 avril*

I

L'idée essentielle a été d'imposer le commerce d'une façon moins lourde à cause du coefficient de risque plus faible de celui-ci.

Dans les travaux préparatoires de la loi de 1906, on voit, mieux encore que dans ceux de la loi de 1898, combien le législateur était pénétré de cette pensée que la répartition proportionnelle aux ressources était injuste. Pour lui, l'idéal était la répartition proportionnelle aux risques d'insolvabilité-accidents, ou, au moins, — les chances d'insolvabilité personnelle ne pouvant être appréciées, — aux risques-accidents, qui peuvent faire présumer les risques d'insolvabilité-accidents : il aurait voulu que ce principe fût appliqué même en matière de répartition individuelle et tous les orateurs ou les rapports présentent la répartition proportionnelle à la patente comme un expédient commode en pratique, mais contraire à l'équité. C'est à peine si l'on ose s'excuser, en quelque sorte, de répartir les charges au prorata de la patente lorsqu'il s'agit de professions comportant des chances d'accident sensiblement égales, en faisant observer que la patente sera en rapport avec

1898 aux exploitations commerciales (loi du 12 avril 1906). Paris, 1907.

le nombre et les salaires des employés, donc avec le risque couru par l'employeur du fait des accidents (1).

En tout cas, dès le moment où l'on songea que de nouveaux assujettis, ayant un coefficient de risque beaucoup plus faible, allaient se trouver atteints par la taxe du fonds de garantie (2), on se montra bien

(1) La répartition au prorata de la patente, disait M. Henry Boucher à la Chambre, le 9 juin 1904 (*J. off.*, 1904, Déb. parl., Chambre, sess. ord., p. 1351), « ne serait pas contraire à la proportionnalité s'il ne s'agissait que d'une seule industrie, car elle repose sur le revenu présumé, varie proportionnellement à ce revenu, par conséquent au nombre de collaborateurs et de leurs risques dans chacune des industries ». On peut remarquer que ce rapport entre la patente, d'une part, et, d'autre part, le nombre et le salaire des employés (nombre et salaire en fonction desquels, à chances égales d'accidents, sera le risque-accident de l'employeur) pourra très bien ne pas être toujours le même, en fait.

(2) Dans les premiers rapports et propositions visant l'extension de la loi de 1898, on ne s'était pas préoccupé de cette question : dans le rapport de M. Mirman sur les propositions Mirman et Ferrette (*J. off.* 1901, Doc. parl., Chambre, sess. extr., annexe n° 2799, p. 185), dans la proposition de loi déposée à la Chambre le 10 juin 1902 par M. Mirman, et l'exposé de motifs (*J. off.*, 1902, Doc. parl., Chambre, sess. extr., ann. n° 9, p. 454), dans le rapport présenté le 30 juin 1902 par M. Dubuisson sur cette proposition (*ibid.*, ann. n° 160, p. 683), aucune allusion n'est faite au fonds de garantie et à la contribution des nouveaux assujettis ; cependant, dès le 3 février 1902, M. Mirman avait introduit une disposition relative au fonds de garantie et à la contribution dans une autre proposition d'extension, celle qui visait les adhérents volontaires (rapport supplémentaire de M. Mirman, *J. off.*, 1902, Doc. parl., Chambre, sess. ord., ann. n° 2946, p. 119) et la Chambre avait adopté ce texte le 10 février 1902 (Déb. parl., Chambre, sess.

décidé à tenir compte de ces différences. On considéra toujours la taxe comme une prime de réassurance qui devait être, autant que possible, proportionnelle à la prime d'assurance.

II

En partant de cette idée, la Commission d'assurance et de prévoyance de la Chambre voulut d'abord profiter de l'extension qui allait être réalisée, pour opérer une réforme générale du mode d'alimentation du fonds de garantie par centimes additionnels à la patente.

Le système préconisé se traduisait par un texte ainsi conçu : « Art. 3. — ... il sera perçu pour le fonds spécial de garantie institué par l'article 24 de la loi du 9 avril 1898 : ... 2° en ce qui concerne *les industriels et les commerçants*, des centimes additionnels à la contribution des patentes, dont le nombre sera fixé *par groupements professionnels* dans les limites d'un maximum de 0 fr. 04 ou du maximum modifié par la loi de finances ».

Dans la pensée de M. Mirman, dont les divers rapports doivent, selon nous, être rangés parmi les

ord., p. 547). En ce qui concerne le commerce, c'est seulement avec le rapport présenté le 2 juillet 1903 par M. Mirman que cette préoccupation apparaît (*J. off.*, 1903, Doc. parl., Chambre, sess. ord., ann. n° 1136, p. 1041).

documents les plus remarquables que nous possédions sur ce sujet, il s'agissait d'établir un *petit nombre* de groupements, en réunissant les divers genres d'exploitations qui présentaient des coefficients de risques relativement assez voisins les uns des autres.

On était surtout frappé de l'injustice dont certaines exploitations commerciales auraient été victimes si la taxe de 0 fr. 04 additionnels leur eût été appliquée : pour une patente très élevée, elles peuvent avoir un personnel très réduit, ou exposé à des risques minimes, de telle sorte qu'elles pourraient s'assurer contre les accidents en payant une prime très faible, avec laquelle la taxe, calculée d'après la patente, n'aurait plus du tout été proportionnée. La première idée qui s'offrait à l'esprit, c'était de fixer, pour les commerçants, un chiffre inférieur de centimes additionnels.

Seulement, si l'on procédait à un examen plus approfondi, on voyait que certaines exploitations, qualifiées « commerciales » au point de vue de la patente, avaient un coefficient de risques au moins égal au coefficient moyen de l'industrie ; inversement, le tableau C de la patente (industrie) contenait « quelques professions plus exactement commerciales et à risques réduits ». Un premier groupement aurait donc compris les exploitations les plus exposées aux accidents, et pour lesquelles la

taxe de 0,04 pouvait être conservée ; à l'opposé, une catégorie de professions présentant des risques minimes n'aurait payé que un ou deux centimes additionnels ; peut-être, entre ces deux extrêmes, un ou plusieurs groupements intermédiaires, formés par les exploitations de risque moyen, auraient pu être constitués et imposés au taux de 0,035, 0,03 ou 0,025 par exemple. « Il s'agissait en somme d'établir des groupements professionnels à risques équivalents et de faire correspondre à chacun de ces groupements un nombre convenable de centimes additionnels sans que ce nombre puisse dépasser le maximum de 4 » fixé par la loi de 1898 (1).

III

Cette conception, assez simple pour être réalisable, échoua grâce au Comité central des chambres syndicales, qui, voulant la perfectionner, en rendit l'application impossible. Les travaux du Comité central nous sont révélés par son rapporteur, M. Jouany.

Le Comité compliquait d'abord le problème posé par M. Mirman en prétendant tenir compte de « l'insolvabilité propre à chaque industrie ». En appa-

(1) Le système des groupements professionnels est défendu dans le rapport de M. Mirman en date du 2 juillet 1903 et formulé dans la proposition de loi par laquelle se termine ce rapport (*J. off.*, 1903, Doc. parl., Chambre, sess. ord., ann. n° 1136, p. 1041).

rence, c'était assez rationnel : M. Mirman désirait répartir les charges au prorata des appels à redouter pour le fonds de garantie, et nous avons dit que ces appels dépendent du montant des insolvabilités-accidents, c'est-à-dire de *l'insolvabilité générale* comme du montant des dettes-accidents. Mais les obstacles pratiques qui s'opposaient à l'évaluation de l'insolvabilité générale, surtout pour un groupement assez limité, n'avaient pas échappé à la perspicacité de M. Mirman. Celui-ci, d'ailleurs, voulait augmenter déjà le nombre des catégories et, nous l'avons vu, plus on descend dans les détails de la répartition, moins il est juste de taxer les contribuables en proportion des insolvabilités, de faire supporter l'insolvabilité de l'un par un très petit nombre d'assujettis solvables, d'affirmer que tel assujetti a plus de chances de devenir insolvable parce qu'il exerce une profession où d'autres individus ont plus souvent fait faillite.

L'injustice était plus grande encore dans le système du Comité central, qui voulait multiplier le nombre des groupements professionnels, diminuer, par conséquent, l'étendue de chacun d'eux.

Telle est en effet la seconde complication apportée par ce Comité au projet de M. Mirman. Au lieu de deux ou trois grandes catégories comportant des risques relativement analogues, le Comité prétendait « grouper les assujettis par entreprises similaires »,

proportionner d'une façon très précise le nombre des centimes au coefficient de risques de chaque profession. Il est clair que des difficultés extrêmes, peut-être insurmontables, s'opposaient en pratique à une classification exacte et en même temps très détaillée.

Enfin, le Comité central des chambres syndicales rendit le problème tout à fait insoluble en introduisant un élément nouveau : le chiffre des patentes payées par les assujettis. M. Mirman laissait fort bien de côté cette considération : il distinguait la répartition entre individus de même catégorie, faite au prorata de la patente, c'est-à-dire des ressources, — et la répartition entre catégories différentes, faite au prorata du risque-accidents ; ce système n'était pas illogique : son auteur voyait bien que chaque individu ne pouvait contribuer en proportion des appels dont le fonds serait grevé de son chef, mais il voulait éviter de faire contribuer de la même façon des catégories qui, à ressources égales, seraient, pour le fonds de garantie, l'occasion de dépenses inégales. Au contraire le Comité mêle le principe de la répartition proportionnelle aux ressources et le principe de la répartition proportionnelle aux risques : dès lors, l'incohérence est évidente et le rapporteur n'a pas de peine à déclarer le système inadmissible : « L'impossibilité où nous nous trouvons de formuler des conclusions conformes à la réalité des faits pro-

vient de ce que l'on se trouve en présence de trois éléments qui n'ont pas de commune mesure : l'insolvabilité, la valeur du risque propre à chaque industrie et le principal des patentes... Lorsqu'on veut comparer l'insolvabilité spéciale à l'application de la loi avec le principal des patentes payées par les assujettis, il n'est pas possible d'y découvrir la moindre corrélation » (1).

Sans se dissimuler l'inexactitude de l'interprétation donnée à leurs projets, M. Mirman et la Commission de la Chambre renoncèrent à l'idée des groupements professionnels. Ils se rallièrent à un système

(1) Il est vrai que le chiffre des patentes payées par chaque groupement aurait dû être connu si l'on avait voulu recouvrer sur chaque groupement une somme déterminée. Mais telle n'était pas l'idée de M. Mirman : dans la conception de celui-ci, croyons-nous, il suffisait que la somme totale recouvrée fût approximativement égale à la somme recouvrée sous le régime de la loi de 1898, plus un supplément exigé par les assujettissements nouveaux ; or, il était facile de compenser amplement la diminution à provenir du dégrèvement de certains contribuables, taxés jadis à 0 fr. 04, par l'imposition des nouveaux contribuables que fournissait la loi en discussion. Ainsi, sans déterminer d'avance la somme à recouvrer sur chaque groupement, on aurait été sûr de taxer chaque contribuable dans une proportion plus exacte par rapport à ses risques ; si la somme totale avait été insuffisante ou excessive pour le premier exercice, il aurait suffi de multiplier toutes ces taxes par un coefficient de modification indiqué par l'expérience. Cette distinction entre la modification globale des taxes et l'adaptation des taxes à l'assiette particulière de chaque groupe, que nous devions brièvement mentionner ici, sera d'ailleurs expliquée dans notre troisième partie.

transactionnel, afin de favoriser le vote rapide de la loi (1).

IV

Ce système transactionnel a été consacré par la loi de 1906 : deux catégories d'assujettis patentables : les industriels, passibles de la taxe de 0 fr. 04, — les commerçants, passibles de la taxe de 0 fr. 015.

Cette différence est fondée sur ce fait que le commerce devait être, pour le fonds de garantie, une source de dépenses beaucoup moins importante que l'industrie. Elle a été admise à la suite de calculs effectués par le même Comité des chambres syndicales, sur la base de statistiques établies pour *le seul département de la Seine*, et pour l'année 1902.

Il importe de remarquer que l'on a considéré *l'insolvabilité générale*, à l'exclusion de l'insolvabilité spéciale relative aux dettes d'indemnités ; on n'a pas fait entrer en ligne de compte le coefficient de risque-accidents.

Dans le département de la Seine, en 1902, les industriels payaient 9.150.000 francs de patente ; au

(1) Le texte fixant à 0 fr. 015 la contribution des commerçants apparait dans la proposition qui fait suite au rapport supplémentaire déposé par M. Mirman le 21 mars 1904 ; c'est ce rapport supplémentaire qui expose les faits et les calculs que nous mentionnons dans les §§ 3 et 4 ; on le trouvera dans le *J. off.*, 1904, Doc. parl., Chambre, sess. ord., ann. nº 1625, p. 272.

taux de 0 fr. 04, ils ont donc versé au fonds de garantie une somme de $9.150.000 \times 0,04 = 366.000$ fr. Les mêmes industriels ont laissé, en 1902, 89.968.410 francs de dettes non payées, ainsi qu'il résulte des documents fournis par le tribunal de commerce de la Seine, si l'on totalise le passif des faillites et liquidations closes pour insuffisance d'actif, et la différence existant entre l'actif et le passif des autres faillites et liquidations.

En ce qui concerne les commerçants du département de la Seine, un calcul semblable montre que, la même année, ils n'ont laissé que 52.886.738 francs de dettes non payées. Le total de leurs patentes était cependant plus fort que celui de l'industrie : il s'élevait à 16.900.000 francs.

En arrondissant les chiffres, on peut dire que, pour l'industrie, 366.000 francs versés au fonds de garantie ont suffi à couvrir l'insolvabilité-accidents correspondant à une insolvabilité totale de 90.000.000 de francs. L'insolvabilité-accidents représente donc, pour l'industrie, par rapport à l'insolvabilité totale, $\frac{366.000}{90.000.000}$.

Pour le commerce, l'insolvabilité totale est de 53.000.000 de francs. L'insolvabilité-accidents, à supposer qu'elle se produise dans la même proportion par rapport à l'insolvabilité générale de cette catégorie, soit $\frac{366.000}{90.000.000}$, s'élèverait donc, pour le commerce, à $53.000.000 \times \frac{366.000}{90.000.000} = 216.000$ francs seu-

lement. Il suffit ainsi de demander au commerce une somme de 216.000 francs pour le fonds de garantie. Ce sera plus que suffisant, car la proportion de $\frac{366.000}{90.000.000}$ est excessive pour le commerce, où, grâce aux risques d'accidents plus faibles, le passif des faillites comprendra une part plus réduite de dettes-accidents. Mais on peut, disait-on, négliger ce fait.

Ces 216.000 francs doivent être recouvrés sur les 16.000.000 de francs de patentes payés par les commerçants de la Seine. On les obtiendrait avec 0 fr. 0135 additionnels, car $0{,}0135 \times 16.000.000 = 216.000$ francs. Au lieu de 0 fr. 0135, forçons un peu la taxe pour simplifier les choses et demander au commerce des garanties surabondantes, et nous avons ainsi la taxe de 0 fr. 015.

V

Ces calculs, dont les résultats ont fini par prévaloir, soulèvent bien des objections : quoiqu'elles n'aient pas été formulées, nous en présenterons ici quelques-unes, en négligeant les critiques de détail.

On a pris, en somme, le rapport des insolvabilités générales et des patentes afférentes à chacune des deux catégories, puis on a fixé le taux de la taxe suivant la proportion dans laquelle se trouvaient ces deux rapports établis, le premier, pour l'industrie, et, le deuxième, pour le commerce. En d'autres termes, si l'on représente par i l'insolvabilité totale

des industriels, par p le total de leurs patentes, par t le taux des centimes additionnels par lesquels ils contribuent à l'alimentation du fonds, si l'on représente par i' p' t' les valeurs correspondantes en ce qui concerne les commerçants, on voit que la loi a pris pour base du calcul de t' l'équation suivante :

$$\frac{\frac{i}{p}}{\frac{i'}{p'}} = \frac{t}{t'}$$

qui peut être écrite aussi sous cette forme :

$$\frac{t}{t'} = \frac{i}{i'} \times \frac{p'}{p}$$

Le taux de la taxe est, pour chaque catégorie, proportionnel au montant des insolvabilités et inversement proportionnel au montant des patentes.

On a pris en considération le rapport $\frac{i}{i'}$ afin de proportionner la charge de l'industrie et celle du commerce à la place que chacun de ces deux groupes tiendrait dans les dépenses du fonds de réserve. Or, le rapport $\frac{i}{i'}$ n'a pas de chances sérieuses de correspondre à ce partage des versements effectués par le fonds. Le fonds de réserve est atteint dans la mesure des dettes d'indemnités qui restent impayées ; le

quantum de ses dépenses varie suivant l'insolvabilité-accidents, laquelle varie elle-même, en fonction sans doute de l'insolvabilité générale, mais en fonction aussi du coefficient de dettes-accidents : c'est un élément d'importance capitale que l'on a négligé ; on aurait pu au moins en tenir compte approximativement en faisant intervenir un coefficient de risques-accidents. Le rapport $\frac{i}{i'}$ des insolvabilités générales de l'industrie et du commerce, établi pour le département de la Seine et l'année 1902, n'offre pas d'ailleurs des garanties très sûres : la proportion du nombre et de l'importance des faillites, entre l'industrie et le commerce, peut très bien être différente pour ce département et pour l'ensemble du territoire ; et, telle année pouvant être néfaste surtout pour l'industrie, telle autre surtout pour le commerce, la statistique de l'année ne traduit pas nécessairement une proportion constante ou même durable.

Quant au rapport $\frac{p'}{p}$, il représente la proportion des patentes payées par les commerçants et les industriels dans le département de la Seine, en 1902 : la proportion des patentes de chaque catégorie ne subit pas des variations aussi sensibles d'une année à l'autre, mais il n'y a pas de raison pour présumer qu'elle soit la même dans toute la France et dans le département de la Seine. La preuve en est que le rapport du principal des patentes P' taxées à 0 fr. 015

et du principal des patentes P taxées à 0 fr. 04 était en 1908 (1) :

$$\frac{P'}{P} = \frac{43,3}{35,7} = 1,2$$

tandis que le rapport $\frac{p'}{p}$ proposé pour le département de la Seine était :

$$\frac{p'}{p} = \frac{16,9}{9,1} = 1,8$$

La part du produit de la patente afférente au commerce a donc été beaucoup moins importante et, sur ce point, une erreur certaine a été commise dans les approximations, au détriment de l'industrie : si le rapport $\frac{p'}{p}$ avait été de 1,2, on aurait eu pour base de la contribution du commerce de la Seine 9.100.000 $\times$ 1,2 = 10.920.000 francs de patente commerciale au lieu de 16.900.000 francs ; et si l'on avait voulu recouvrer la même somme de 216.000

(1) Nous savons en effet, par le rapport du Ministère du Travail relatif aux opérations de l'année 1907, que le montant des taxes *mises en recouvrement* était alors de 1.428.000 francs pour l'industrie et 654.000 francs pour le commerce. Pour obtenir la première somme, à raison de 0 fr. 04, il fallait donc que cette taxe portât sur 1.428.000 : 0,04 = 35.700.000 francs de patente industrielle. De même, la taxe de 0,015, pour produire 654.000 francs, devait porter sur 654.000 : 0,015 = 43.300.000 francs de patente commerciale.

francs pour le fonds de garantie sur 10.920.000 francs de patente, il n'aurait pas suffi de 0 fr. 0135 ou même de 0 fr. 015 additionnels : il aurait fallu plus de 0 fr. 019.

Aussi les rapports $\frac{i}{p}$ et $\frac{i'}{p'}$ ne peuvent-ils constituer qu'une présomption très aléatoire de la proportion existant, pour chaque catégorie, entre les patentes et les insolvabilités générales, *a fortiori* entre les patentes et les insolvabilités-accidents.

VI

Le législateur vit-il clairement qu'au lieu de l'insolvabilité-accidents ou du risque-accidents, le taux de 0 fr. 015 avait été calculé sur la base exclusive de l'insolvabilité générale ? Le doute est permis, car, avons-nous dit, les rapports et les discours font toujours prévaloir cette idée que le commerce devait être frappé d'une taxe réduite à cause des risques plus faibles auxquels il était soumis ; la conception de la taxe-prime de réassurance, dont le montant doit être en corrélation avec celui de la prime d'assurance, est toujours mise en avant ; le sens des observations présentées au Parlement ne se modifie pas après l'adoption du système des Chambres syndicales. On était séduit par l'adhésion que certains groupements donnaient au principe de la loi nouvelle, et, sans rechercher l'origine précise de cette

taxe de 0 fr. 015, on voyait seulement en elle une contribution plus légère, dont le taux était mieux en harmonie avec les risques moins considérables, les primes d'assurance-accidents moins lourdes, des nouveaux assujettis (1).

Nous pouvons donc conclure que, dans l'esprit de loi, la répartition, du commerce à l'industrie, devait s'opérer autant que possible au prorata de l'insolvabilité-accidents. Le principe est certain : une erreur a seulement pu être commise dans l'évaluation des bases sur lesquelles s'appuyait sa mise en œuvre.

En outre des commerçants, la loi de 1906 visait d'autres assujettis sur lesquels, également, le fonds de garantie n'avait pas encore perçu de contribution : ici doit se placer l'étude des taxes de 2 pour 100 sur les primes et de 4 pour 100 sur les capitaux constitutifs.

(1) Voyez : le rapport supplémentaire précité de M. Mirman, en date du 21 mars 1904 ; — les observations faites par MM. Boucher et Beauregard, au cours des discussions qui eurent lieu à la Chambre les 2 et 9 juin 1904 (*J. off.*, 1904, Déb. parl., Chambre, sess. ord., pp. 1229 et ss. et 1349 et ss.) ; — le rapport déposé au Sénat, le 26 février 1906, par M. Cordelet (le taux de la taxe devrait varier en fonction de deux éléments, « la solvabilité plus ou moins grande de l'assujetti et les chances d'accidents que présente son entreprise ; à défaut du premier dont l'appréciation est impossible, il faut du moins... établir une relation entre le risque d'accidents, c'est-à-dire la prime, et la taxe », *J. off.*, 1906, Doc. parl., Sénat, sess. ord., ann. n° 60, pp. 162 et ss) ; — la discussion intervenue au Sénat le 27 avril 1906 (*J. off.*, 1906, Sénat, Déb. parl., sess. ord., pp. 276 et 278).

§ 4. — *Les taxes de 2 pour 100 des primes et 4 pour 100 des indemnités.*

Pour les employeurs non patentés, soumis à la législation des accidents, la taxe n'a plus aucun rapport avec les ressources du contribuable. Elle est établie de deux manières différentes, suivant que l'assujetti est ou n'est pas assuré : s'il est assuré, il verse au fonds de garantie 2 pour 100 du montant des primes qu'il paie à son assureur ; sinon, il ne fournit une contribution qu'au moment où, à la suite d'un accident entraînant au moins incapacité permanente, il est reconnu débiteur d'une indemnité, et la contribution est alors fixée à 4 pour 100 du capital constitutif de la rente. Ce système s'applique aux employeurs obligatoirement assujettis comme aux adhérents volontaires de la loi du 18 juillet 1907.

Le *processus* des travaux parlementaires peut seul, ici encore, nous permettre de déterminer le sens des règles relatives à ces taxes.

I

L'idée d'une contribution particulière de garantie, à imposer aux employeurs qui ne tombaient pas sous le coup de l'article 25 de la loi de 1898, apparaît

pour la première fois dans une proposition relative aux *adhérents volontaires*, le 4 février 1902 : l'adhérent volontaire, s'il était patenté, « devenait » passible de la taxe de 0 fr. 04 additionnels ; s'il n'était pas patenté, il devait payer « une contribution spéciale dont la base serait fixée par la loi de finances ». Nous ne trouvons aucune explication sur ces divers points, ni dans les rapports, ni dans la discussion qui eut lieu le 10 février, et à la suite de laquelle la Chambre adopta la proposition (1) : il ne fut plus question des adhérents volontaires jusqu'au rapport déposé au Sénat, le 15 mai 1907, par M. Poirrier (2).

Dans l'intervalle, le projet relatif à l'*assujettissement du commerce* avait fait des progrès beaucoup moins lents. Au mois de juillet 1903, la Commission de la Chambre, s'occupant de la contribution de ces futurs assujettis, avait voulu refondre le système des taxes ; elle avait profité de cette occasion pour

(1) Un premier rapport de M. Mirman, le 21 février 1902, ne vise pas la contribution des adhérents, ni dans ses développements, ni dans le texte de la proposition qu'il soutient (*J. off.*, 1902, Doc. parl., Chambre, sess. ord., ann. nº 2898, p. 35). La disposition que nous venons de citer se trouve seulement dans un second rapport, du 4 février (*ibid.*, ann. nº 2946, p. 119).— Pour le compte-rendu de la séance de la Chambre, voyez *J. off.*, 1902, Déb. parl., sess. ord., p. 547.

(2) Voyez le rapport déposé au Sénat par M. Demôle (*J. off.*, 1902, Doc. parl , Sénat, sess. ord. ann. nº 108, p. 160).

combler une lacune, déjà signalée, au cours des travaux préparatoires de la loi de 1898, par M. Balsan : les exploitations agricoles qui faisaient usage de moteurs inanimés étaient soumises au principe de la responsabilité forfaitaire par loi de 1898 ; elles pouvaient être une source de dépenses pour le fonds de garantie ; lorsqu'il s'agissait de la responsabilité d'une personne ayant pour métier de louer ces machines et patentée comme telle, le débiteur contribuait bien à l'alimentation par la taxe de 0 fr. 04 additionnels à la patente ; mais, lorsqu'il s'agissait de la responsabilité d'un employeur non patenté, aucune taxe n'était due : on n'avait laissé passer cette injustice qu'en considération du petit nombre de ces privilégiés, de la valeur minime des dépenses qu'ils pourraient mettre à la charge de fonds (1). La Commission fut donc appelée à fixer la taxe des non-patentés à propos des employeurs obligatoirement régis par la loi de 1898. Elle décida qu'il serait perçu, en ce qui les concerne, « des centimes additionnels à

(1) Voyez les déclarations faites par MM. Balsan et Henry Boucher, le 28 octobre 1897, (*J. off.*, 1897, Déb. parl., Chambre, sess. extr., p. 2231). — Cette lacune n'existait pas dans le texte indiqué par M. Cheysson à la Société d'économie sociale, le 1er février 1896; ce texte se terminerait par les mots : « ... et, pour les autres assujettis non patentés, par des centimes additionnels au principal de la contribution afférente à leur profession » ; par là, l'auteur faisait allusion, disait-il, à la contribution foncière, pour les agriculteurs (*Réforme sociale*, 1896, t. I, p. 312, n. 1).

la contribution personnelle-mobilière, annuellement fixés en vertu d'un décret... et dans la limite d'un maximum déterminé par la loi des finances ».

On visait ainsi les agriculteurs (1). Afin de maintenir, entre agriculteurs, le principe de la répartition proportionnelle aux ressources, mis en œuvre à l'aide du système des centimes additionnels, on voulait, à défaut de patente, faire porter ces centimes sur «une autre contribution directe ». S'agissant de l'agriculture, « on n'avait à choisir qu'entre l'impôt foncier et la personnelle-mobilière » ; la Commission choisit, sans hésiter, la deuxième, parce qu'elle était « beaucoup moins inéquitablement répartie » et susceptible, si certaines réformes intervenaient, de frapper les con-

(1) En réalité, les agriculteurs ne sont pas seuls à bénéficier de l'exemption de la patente : on peut citer, par exemple, les éditeurs de feuilles périodiques et les marchands vendant en ambulance de menus comestibles, qui jouissent du même privilège (art. 17 de la loi du 15 juillet 1880 et art. 8 de la loi du 19 avril 1905). Bien que les travaux préparatoires n'aient jamais fait allusion qu'aux agriculteurs, il semble bien que les autres exemptés sont passibles des taxes de 2 pour 100 et 4 pour 100, les dispositions de la loi de 1906 étant générales ; on n'a pu nous renseigner sur ce point dans aucun des services intéressés, mais il est probable que l'enregistrement ne manque pas d'exiger la taxe, lorsqu'il a connaissance d'un contrat d'assurance ou d'un jugement relatif à l'un de ces employeurs. Ce point n'a pas grand intérêt pratique, parce que la loi subordonne presque toujours l'exemption de la patente à cette condition que l'exploitant travaille seul : la question ne peut alors se poser ; il est toutefois certains cas où cette restriction n'existe pas, ainsi celui que nous avons cité comme exemple.

tribuables, d'une façon assez exacte, au prorata de leurs ressources réelles. On songeait aussi à un autre avantage : cet impôt étant payé pour tous les employeurs, agriculteurs ou simples particuliers, le système serait facile à conserver lorsque la législation des accidents serait ensuite étendue à d'autres catégories (1).

M. Beauregard, défenseur toujours ardent de la taxe proportionnelle au risque-accidents, combattit le système de la Commission ; ses critiques n'empêchèrent pas la Chambre de voter la rédaction proposée, le 9 juin 1904 (2), mais elles furent accueillies par la Commission sénatoriale : le rapport présenté par M. Cordelet, le 26 février 1906, se termine par un texte à peu près semblable à celui qui devait être définitivement adopté : les assujettis non patentés contribuent en proportion des primes s'ils sont assurés et, dans le cas contraire, en proportion des capitaux constitutifs des rentes mises à leur charge (3).

Ce texte, voté avec de légères modifications par le

(1) Rapport déposé par M. Mirman le 2 juillet 1903 (*J. off.*, 1903, Doc. parl., Chambre, sess. ord., ann. n° 1136, pp. 1041 et ss.). Le texte est le même dans le rapport suivant de M. Mirman, 22 mars 1904 (*ibid.*, 1904, ann. n° 1625, p. 272).

(2) Voyez le compte-rendu des séances des 2 et 9 juin 1904 (*J. off.*, Déb. parl., pp. 1232 et ss., 1240, 1349 et ss.).

(3) Voyez le rapport de M. Cordelet (*J. off.* 1906, Doc. parl., Sénat, sess. ord., ann. n° 60, pp. 162 et ss.).

Sénat, le 27 mars 1906 (1), puis par la Chambre, le 10 avril 1906 (2), devint l'article 5 de la loi du 12 avril 1906.

La base de ces deux taxes était ainsi établie ; la loi de finances devait en fixer le taux, tous les cinq ans. L'article 2 de la loi de finances du 30 janvier 1907, en effet, décida que la contribution serait, pour les assurés, de 2 pour 100 du montant des primes et, pour les non-assurés, de 4 pour 100 du capital constitutif.

Le Parlement, ayant résolu de cette façon les questions relatives aux employeurs obligatoirement assujettis, commerçants ou non-patentés, se remit à l'étude des propositions concernant les adhérents volontaires.

Le 14 mai 1907, M. Poirrier saisit le Sénat de son rapport sur la proposition Mirman. La Commission dont il était l'organe conservait la distinction faite par ce dernier. Si l'adhérent volontaire était patenté, il « devenait », par le fait de son adhésion, passible des centimes additionnels à la patente ; mais, comme la loi de 1906 avait été votée dans l'intervalle, le nombre de ces centimes était abaissé de 0 fr. 04 à 0 fr. 015. Quant aux adhérents volontaires non

(1) *J. off.*, 1906, Déb. parl., Sénat, sess. ord., pp. 278 et ss.

(2) C'est bien le 10 avril et non le 10 août comme on a dit parfois (Sachet, *op. cit.*, p. 360, n. 1). Voyez *J. off.*, *ibid.*, Chambre, pp. 1707 et ss.

patentés, il était naturel de les soumettre au régime établi par la loi de 1906 pour les employeurs assujettis de droit et non patentés (1).

La première disposition, qui visait les adhérents volontaires patentés, ne laisse pas d'être surprenante. Nous ne trouvons guère d'explications sur ce point : les termes du rapport de M. Poirrier montrent seulement que l'on visait par là, non point les patentés des professions libérales, mais les commerçants ; c'était sans doute une survivance injustifiée du texte Mirman, que l'on avait négligé d'adapter aux circonstances nouvelles : jadis, on avait envisagé la faculté d'adhésion comme devant être fort utile pour les commerçants ; mais, depuis la loi de 1906, l'assujettissement était devenu pour eux obligatoire. Le texte fut cependant voté, sans observation, par la Haute Assemblée, le 24 mai 1907 (2).

Au moment de procéder à la seconde délibération, le Sénat se trouva en présence d'une rédaction nouvelle : il n'était plus question des patentés ; si un patenté, obligatoirement assujetti pour une partie de son personnel, adhère à la loi pour ses autres employés, il contribue déjà au moyen de 0 fr. 04 ou

(1) Voyez le rapport de M. Poirrier et le texte qui fait suite à ce rapport (*J. off.*, 1907, Doc. parl., Sénat, sess. ord., ann. nº 117, p. 75).

(2) Voir le rapport précité, et le compte-rendu de la séance du Sénat donné par le *J. off.*, 1906, Déb. parl., Sénat, sess. ord., p. 667.

0 fr. 015 additionnels, fit alors remarquer M. Poirrier; et l'on jugea qu'il n'y avait pas lieu d'augmenter cette contribution (1); c'est l'idée qu'on traduisit dans le texte par ces mots : « Si l'employeur n'est point par ailleurs obligatoirement assujetti à la législation sur les accidents du travail... » ; tout adhérent volontaire, à moins d'être taxé d'autre part comme obligatoirement assujetti, contribue donc suivant le régime des employeurs assujettis de droit et non patentés. Telles sont les dispositions qui, votées successivement par les deux Chambres, forment l'article 4 de la loi du 18 juillet 1907 et vont faire l'objet de nos recherches.

II

Nous envisagerons d'abord la répartition individuelle, qui s'effectue entre les contribuables de cette catégorie des non-patentés.

Dans le projet de M. Mirman, cette répartition s'effectuait au prorata des ressources ; le principe était le même que celui dont l'application avait été faite à l'intérieur des autres catégories, entre industriels, entre commerçants et même, en théorie au moins, entre exploitants de mines. Mais on a négligé

(1) Voyez le compte-rendu de la deuxième délibération du Sénat, *ibid.*, p. 739.

de faire une remarque dont l'importance est cependant considérable : cette unité si séduisante était plus apparente que réelle. Il ne suffisait pas, en effet, de taxer les non-patentés en proportion d'un autre impôt ; les ressources considérées, pour les patentés, étaient les ressources afférentes aux opérations en raison desquelles l'assujettissement existait ; il y avait un rapport entre l'impôt pris pour base, entre les ressources considérées, et l'application des lois sur les accidents. Au contraire, la contribution personnelle-mobilière ne dépend pas des ressources afférentes aux opérations qui entraînent l'assujettissement. En ce qui concerne les agriculteurs, ce rapport n'existerait que si chacun d'eux tirait exclusivement toutes ses ressources de l'exploitation agricole. Et l'on voit encore plus facilement que ce rapport fait défaut en matière d'adhésion volontaire. Pour les adhérents volontaires, on aurait pu, dans une certaine mesure, faire intervenir la notion des ressources provenant des opérations relativement auxquelles le contribuable est assujetti : lorsqu'une personne, exerçant une profession libérale soumise à la patente, aurait usé de la faculté d'adhésion pour des individus qu'elle emploie comme collaborateurs dans ses opérations professionnelles, on aurait pu se référer au chiffre de la patente. Seulement, cela n'aurait pas toujours été juste ; cet

adhérent peut exercer presque à lui seul sa profession, il peut s'adjoindre un collaborateur dont le travail n'augmentera pas ses revenus professionnels, pour de simples raisons de convenance ; ce sera, par exemple, un des avocats les plus occupés qui fera faire simplement quelques courses à un employé très peu rétribué et se soumettra, pour les accidents susceptibles d'atteindre celui-ci, à la loi de 1898 ; il n'y a plus alors de proportion entre les ressources professionnelles et la part que représente, dans ces ressources, la production de l'employé à l'égard duquel l'assujettissement se réalise. La même difficulté apparaît plus évidente encore si la collaboration de l'employé ne se réfère en aucune façon à l'exercice d'une profession productive de ressources : supposons qu'un individu sans profession se place sous le régime de la loi de 1898 pour les accidents dont peut être victime un domestique attaché à sa personne ; on ne rencontre plus des opérations productives de ressources particulières auxquelles se réfère l'assujettissement, et aux bénéfices desquelles la taxe puisse être proportionnée ; il n'est plus possible de découvrir une base analogue à la patente et il est manifeste qu'en choisissant la personnelle-mobilière on établirait un système tout à fait différent dans son principe (1).

(1) Sur l'application faite en Allemagne, pour l'agriculture, en

A défaut d'opérations productives de ressources particulières, on n'était cependant pas absolument contraint d'abandonner la notion des ressources afférentes aux opérations au regard desquelles l'assujettissement existe. De même qu'on conçoit l'impôt sur les capitaux improductifs, de même on peut juger équitable de faire contribuer l'assujetti, pour les employés qu'il s'est attaché en vue de son seul agrément, en proportion des sacrifices qu'il consent en échange de leur collaboration : ce serait la taxe proportionnelle à la somme des salaires payés par chaque assujetti aux employés dont il est responsable.

Nous croyons que ce principe serait très juste ; nous avons montré la valeur de la répartition effectuée, entre individus, au prorata des ressources ; et, dès le moment où l'on veut imposer, non pas l'ensemble des citoyens, mais les assujettis seulement, dès le moment où l'on voulait imposer ces assujettis, non pas au prorata de leurs ressources totales, mais au prorata de la part de ces ressources qui se réfère aux opérations engendrant le risque, il nous semble que

matière de répartition dans l'assurance mutuelle, du principe de la contribution proportionnelle à la valeur des impôts directs payés par l'exploitant, voyez H. Capitant, *Les accidents du travail dans l'agriculture*, dans les publications de l'Assoc. nat. française pour la protection légale des travailleurs, 5e série, no 6, 1909, p. 24.

cette base aurait pu parfaitement consister dans la part des ressources affectées au paiement des services de l'employé. Pour les non-patentés et les adhérents volontaires, on aurait pu trouver ainsi le moyen de répartir individuellement les charges suivant un système qui se serait rapproché, autant que possible, du système admis pour les patentés ; les conséquences en auraient été très satisfaisantes dans les trois hypothèses que nous avons citées : la contribution aurait été calculée équitablement pour un agriculteur ayant d'autres sources de revenus que l'agriculture — pour le patenté exerçant une profession libérale et employant un collaborateur à certains travaux d'importance tout à fait minime — pour le rentier soumettant à la loi de 1898 la responsabilité qu'il encourt vis-à-vis du domestique attaché à sa personne. On pouvait même aller plus loin, abandonner, pour l'industrie et le commerce, les centimes additionnels, et appliquer ce mode de solution dans les répartitions entre industriels et entre commerçants : de deux industriels, le plus imposé aurait été, non pas celui qui paie la patente la plus élevée, mais celui qui consacre la somme la plus considérable au paiement de ses employés ; l'unité aurait alors été réalisée entre toutes les répartitions de chaque catégorie, grâce à un principe qui, à défaut d'un partage proportionnel aux insolvabilités, impossible en matière de répartition individuelle, semble bien mériter la

préférence (1). Nous reconnaissons toutefois qu'il est malaisé, en fait, d'évaluer les salaires payés par chacun des assujettis : les difficultés pratiques, la crainte des investigations exercées par le fisc sont assez sérieuses pour justifier l'abandon du principe (2).

III

Le législateur, se ralliant aux observations de M. Beauregard, a voulu que, dans cette catégorie des assujettis de droit non patentés et des adhérents volontaires, la charge fût individuellement répartie au prorata du risque-accidents de l'employeur, évalué au moyen de la prime d'assurance ou du capital constitutif de la rente.

Suivant les observations que nous venons de développer, cette base offre au moins un avantage sur la contribution personnelle-mobilière : le salaire entre en ligne de compte dans la détermination de la prime ou de la rente ; les risques assumés par le contribuable du chef des collaborateurs qu'il s'adjoint ont un certain rapport avec la part qu'il affecte, dans ses

(1) Pour la répartition proportionnelle aux salaires, voyez, par exemple, la contre-proposition déposée par M. F. Martin au cours des travaux préparatoires de la loi de 1898 (*J. off.*, 1896, Déb. parl., Sénat, sess. ord., séance du 24 mars, p. 320).

(2) Sur ces inconvénients pratiques, on pourra consulter également l'article précité de M. Cheysson, dans la *Réforme sociale*, 1896, t. I, pp. 310 et ss.

ressources globales, à cette collaboration. Mais le législateur a choisi le risque-accidents comme présomption des dépenses que l'assujetti pouvait imposer au fonds de garantie ; c'est l'insolvabilité-accidents qu'il a voulu évaluer au moyen du risque-accidents, faute de pouvoir connaître les chances d'insolvabilité personnelle de chaque assujetti (1). Nous avons déjà mis en lumière le caractère peu sérieux de ce mode d'évaluation et nous n'insisterons pas.

Nous ferons seulement quelques observations relatives à cette matière spéciale, et visant, d'abord, *l'adhésion d'un industriel patenté, d'un commerçant patenté, ou d'un exploitant de mines*. Lorsque cet adhérent est déjà passible de la taxe comme assujetti de droit pour une partie de son personnel, il peut se placer sous le régime de la loi de 1898

(1) Voyez le rapport précité de M. Cordelet, 22 juin 1906 : la taxe doit être en relation avec « deux éléments..., la solvabilité plus ou moins grande de l'assujetti et les chances d'accident que présente son entreprise. A défaut du premier dont l'appréciation est impossible, il faut du moins tenir compte du deuxième et établir une relation entre le risque d'accident, c'est-à-dire la prime, et la taxe... » ; pour l'agriculture, la commission a voulu, se ralliant aux indications à elle fournies par M. Paulet, adopter le système suivant et le substituer à celui de la Chambre : « prendre une base se rapportant au moins à l'un des deux éléments et considérer le risque, c'est-à-dire la prime... », ou les capitaux constitutifs des rentes. — Voyez également le compte-rendu de la séance du Sénat, où M. Cordelet déclara que la commission avait entendu s'approprier la conception de M. Beauregard, (*J. off.*, Déb. parl., Sénat séance du 27 mars 1906, p. 278).

pour la responsabilité qu'il encourt vis-à-vis d'autres employés, à l'égard desquels ce régime ne s'applique pas de plein droit. Il est clair que l'adhésion engendre alors, pour le fonds de garantie, des risques nouveaux : ce sont de nouvelles indemnités qu'il peut avoir à verser aux lieu et place du patron et de l'assureur, comme dans le cas où l'adhésion émane d'une personne qui « n'est point par ailleurs obligatoirement assujettie ». Or, à ces risques nouveaux, ne correspond pas une contribution nouvelle ou un supplément de contribution. Sans doute, on a jugé que les centimes additionnels afférents à l'assujettissement obligatoire représentaient une contribution suffisante ; la différence des bases adoptées pour les patentés assujettis de droit et les adhérents volontaires n'aurait guère permis d'établir un rapport entre la contribution antérieurement payée et la contribution supplémentaire afférente à l'adhésion. Il n'en est pas moins évident que les risques encourus par le fonds du chef des adhésions volontaires n'influent pas de la même façon sur la taxe, suivant qu'il s'agit d'adhérents qui sont ou ne sont point « par ailleurs obligatoirement assujettis » ; il n'y a pas d'unité dans l'application du principe de la taxe proportionnelle au risque-accidents, dans le domaine de l'adhésion volontaire.

IV

Nous devons, en outre, dire un mot de la distinction faite par la loi entre assurés et non-assurés : les premiers contribuent, indépendamment de tout accident survenu, en payant 2 pour 100 du montant des primes, — les seconds, lorsque l'accident s'est produit, en payant 4 pour 100 du capital représentatif.

Cette distinction ne procède d'aucun principe théorique. On n'a pas voulu favoriser les assurés au détriment des non-assurés : il y a lieu de redouter l'insolvabilité d'un employeur non assuré qui se trouve inopinément grevé d'une indemnité fort lourde, mais l'employeur non assuré peut aussi avoir constitué des réserves en vue de cet événement; d'autre part, pour l'assuré, d'autres risques d'insolvabilité étaient à craindre : le fonds de garantie est atteint lorsque l'assureur devient insolvable et l'expérience avait justement montré combien le fonds était exposé à de lourdes charges de ce côté (1). De même, on n'a pas voulu retarder le paiement de ces taxes jusqu'à la date où surviendrait un accident, en partant de cette idée que l'assujetti ne peut laisser une rente en souffrance avant d'en avoir été reconnu

(1) Voyez les déclarations faites par M. Henry Boucher, *J. off.*, Déb. parl., Chambre, séance du 9 juin 1904, p. 1351.

débiteur (1) : car on aurait appliqué, même aux assurés, le système de la contribution perçue au moment de la condamnation et proportionnelle au capital de la rente. L'idéal du législateur était, au contraire, de faire contribuer uniformément tous les employeurs, assujettis de droit non patentés ou adhérents volontaires, au prorata de leur coefficient de risque-accidents. La perception de la taxe au moment de la condamnation, en proportion du capital de la rente, est en effet tout à fait choquante ; nous en avons signalé les inconvénients dans notre discussion générale (2) ; et, si le législateur s'est résolu à l'admettre pour les non-assurés, c'est seulement parce qu'il a cédé aux exigences de la pratique.

Pour recouvrer une taxe sur un contribuable, il faut d'abord connaître l'existence de celui-ci. Les premières propositions de loi, relatives à la taxe de l'agriculture, ne montrent pas que l'on ait songé aux difficultés de cette détermination, puisqu'elles imposaient aux agriculteurs le paiement de centimes additionnels à la contribution personnelle-mobilière ; il est probable que l'obstacle se serait révélé au moment de l'exécution de la loi ; car, s'il est encore facile d'établir, parmi les patentés, ceux qui sont

(1) *Supra*, chap. 1er, Examen doctrinal, § 1er, *La notion d'insolvabilité*, IV.

(2) *Loc. cit.*, § 1er, *La notion d'insolvabilité* et § 2, *La notion du risque d'accidents.*

régis par la législation des accidents, il n'aurait guère été possible d'accomplir cette tâche pour la multitude des individus compris dans les rôles de la personnelle-mobilière ; l'inspection du travail ne saurait fournir des indications suffisantes sur ce point et le service des contributions n'aurait pu assumer la charge d'un semblable classement. En adoptant le système de la contribution proportionnelle à la prime, le législateur évitait en partie cet inconvénient : afin de connaître les contribuables, il prescrivait aux divers organes d'assurances de percevoir eux-mêmes la taxe sur leurs clients pour la reverser au fisc, et il n'avait pas de peine à instituer un système de contrôle (1). En revanche, la question demeurait insoluble pour les non-assurés ; on ne serait parvenu à les connaître qu'en édictant la déclaration obligatoire, sous la menace de certaines peines, mesure que l'on ne prend jamais sans une certaine répugnance et qui, si elle se conçoit dans une matière aussi importante que l'assurance obligatoire, eût été bien grave pour la simple perception d'une taxe minime (2). A défaut d'autre moyen, le

(1) Voyez notre introduction, III, *Evolution législative*, pp. 25 et 26.

(2) La même difficulté apparaît en effet lorsqu'on veut appliquer le système de l'assurance obligatoire : certains employeurs, que l'on ne peut connaître, enfreignent les prescriptions légales, ne s'assurent pas. Un fonds de garantie reste nécessaire, ne se-

législateur décida donc d'attendre que l'existence du contribuable fût révélée par un accident; par l'enregistrement des ordonnances, jugements ou arrêts, par l'obligation imposée aux greffiers de fournir à l'administration certains renseignements, il était facile d'organiser alors efficacement le paiement de la taxe.

Mais il faut remarquer que l'impossibilité de connaître les contribuables non patentés et non assurés n'est pas absolue : elle n'existe pas pour les *adhérents volontaires*; la loi de 1907 aurait pu les soustraire au régime regrettable de la taxe perçue sur les capitaux constitutifs : ces adhérents sont connus, puisqu'ils déposent à la mairie une déclaration d'adhésion.

Seulement on se trouverait toujours en présence d'un second obstacle.

Le contribuable étant connu, il reste à fixer le montant de la contribution. Pour les assurés, on se réfère aux primes versées à l'agence d'assurance; ce n'est pas absolument juste, nous l'avons dit, mais

rait-ce que pour parer à l'insolvabilité de ceux-ci. Alors la taxe perçue sur l'indemnité, à laquelle vient d'être condamné le non-assuré et qui révèle ainsi son existence, se justifie très bien comme une pénalité infligée pour inobservation de la règle de l'assurance obligatoire. Tel est le système du droit italien. La taxe perçue sur le capital constitutif de la rente due par les non-assurés ne peut être ainsi défendue dans notre droit français, puisque l'assurance n'est point obligatoire.

c'est au moins très commode (1). Pour les non-assurés, une contribution équivalente n'aurait pu être calculée d'une manière aussi simple : il aurait fallu déterminer les primes que le contribuable aurait dû payer, s'il avait été assuré, suivant le tarif de la Caisse nationale (2) ou suivant un tarif moyen. Nous avons déjà signalé les complications, les recherches fâcheuses qu'un pareil système entraîne nécessairement (3). Aussi a-t-on préféré choisir la base, beaucoup moins recommandable en raison et en équité, du montant de l'indemnité accordée.

Les travaux préparatoires prouvent donc nettement qu'entre les contribuables de cette catégorie, assujettis de droit non patentés et adhérents volontaires, on a voulu répartir les charges au prorata du risque-accidents, envisagé comme présomption de

(1) *Supra*, chapitre Ier, § 1er, *La notion d'insolvabilité*, IV.

(2) Voyez les observations présentées par M. Beauregard, *J. off.*, Déb. parl., Chambre, séance du 9 juin 1904, p. 1351.

(3) Voyez le chapitre précédent, § 2, *La notion du risque d'accidents*, IV. — On peut remarquer en outre que certains assujettis de droit non patentés peuvent être connus et ont été soumis malgré tout au régime de la taxe de 4 pour 100 sur les capitaux représentatifs : ce sont ceux qui ont contracté une assurance pour les accidents suivis d'incapacité temporaire seulement ; il était impossible ici de prendre la prime pour base purement et simplement, mais cette prime, dont le montant était déterminé en proportion du salaire et du risque d'incapacité temporaire, aurait rendu moins difficile l'évaluation de la prime qui aurait été payée pour une assurance contre les accidents entraînant incapacité permanente ou décès.

l'insolvabilité-accidents, aussi exactement que possible, en plaçant assurés et non-assurés sur un pied d'égalité.

Cette égalité de traitement sera d'ailleurs confirmée par les développements qui vont suivre : on verra que, pour un contribuable, payer 2 pour 100 sur les primes ou 4 pour 100 sur les capitaux des rentes mises à sa charge, cela revient au même, au moins en moyenne et en théorie.

V

Comment la contribution proportionnelle à la prime ou au capital constitutif a-t-elle été fixée au taux de 2 pour 100 dans le premier cas, 4 pour 100 dans le second ?

Cette détermination fut faite par l'article 2 de la loi de finances du 2 janvier 1907 ; l'adhésion volontaire n'existait pas encore et les travaux préparatoires montrent que l'on a songé uniquement à l'agriculture.

Pour suivre une méthode analogue à celle qui avait présidé à la détermination du taux de 0,04 et de 0,015 pour les patentés, on aurait dû connaître deux éléments : l'insolvabilité-accidents de l'agriculture, indiquant le montant global des taxes à recouvrer, — et la somme des primes ou des rentes payées par l'agriculture, formant la matière imposable. En

l'absence de tous renseignements statistiques, il fallut laisser de côté l'insolvabilité et la valeur imposable propres de cette catégorie.

Les calculs portèrent sur le fonctionnement du fonds de garantie tel qu'il avait été organisé par l'article 25 de la loi de 1898. On considéra les contribuables visés par cet article; on prit d'abord la somme qu'ils versent annuellement au fonds, puis, en premier lieu, le total des capitaux constitutifs des rentes mises à leur charge chaque année, et, en second lieu, le total des primes annuelles qu'ils auraient dû verser, s'ils eussent été tous assurés. En comparant le produit de la taxe et le total des capitaux constitutifs, on reconnut que pour obtenir le même produit, il aurait fallu percevoir 4 pour 100 sur les capitaux constitutifs; une comparaison analogue fit apparaître que le fonds encaisserait encore la même somme s'il percevait 2 pour 100 sur les primes, à supposer tous les contribuables assurés. Il n'y avait là que des approximations, mais on pouvait juger que les recettes du fonds n'eussent pas été sensiblement modifiées si, au système de l'article 25 de la loi de 1898, on eût substitué entièrement le système de la taxe de 4 pour 100 sur les capitaux constitutifs, ou bien le système de la taxe de 2 pour 100 sur les primes (1).

(1) Le texte ne figurait pas dans le projet de la loi de finances

Au moment où la faculté d'adhésion fut instituée, les mêmes taxes devinrent applicables au groupe des adhérents volontaires. Il est clair que, pour ce groupe, on ne pouvait absolument pas évaluer son insolvabilité globale comme on avait fait pour l'industrie ou pour le commerce : ç'eût été plus difficile encore que pour l'agriculture, car les adhérents volontaires appartiennent à toutes les classes de la société ; on ne pouvait également songer à établir un rapport entre les risques de ce groupe et les risques de l'industrie ou du commerce, car les employés des adhérents volontaires remplissent les fonctions les plus variées.

Tous les contribuables soumis à la taxe de 2 pour 100 sur les primes ou 4 pour 100 sur les indemnités concourent donc dans la même mesure à l'alimentation du fonds de garantie : pour ce qui est de la répartition individuelle qui s'effectue entre eux, elle n'a d'autre règle que le principe du coefficient de risque-accidents ; et nous pouvons les réunir en une seule

tel qu'il avait été déposé le 26 juin 1906 par M. Caillaux (*J. off.*, 1906, Doc. parl., sess. ord., ann. nº 141, p. 631). Il fut introduit après coup. Sur ces divers points, voyez le rapport général de M. Mougeot, *ibid.*, ann. nº 352, p. 1046, et surtout le rapport supplémentaire présenté le 12 décembre 1906 par le même député, *ibid.*, sess. extr., ann. nº 556, pp. 260 et 263 ss. — V. ég. le rapport général de M. le sénateur Gauthier, *ibid.*, Sénat, sess. extr., nº 488, p. 417. L'article ne donna lieu à aucune discussion lorsqu'il fut mis aux voix et adopté par l'une et l'autre Chambres.

catégorie homogène : c'est, suivant le terme consacré par l'usage, la *catégorie des non-patentés*, à laquelle s'opposent les trois autres catégories : industrie, mines, commerce.

VI

La répartition individuelle, qui s'effectue à l'intérieur de la catégorie des non-patentés, étant ainsi étudiée, nous devons maintenant prendre cette catégorie particulière pour la comparer aux autres : nous devons nous élever d'un degré dans l'échelle des répartitions, nous demander comment le partage des charges a été fait entre la catégorie des non-patentés et les autres catégories. C'est le problème, infiniment plus délicat, de la répartition entre catégories, du rapport des taux des diverses contributions.

Une constatation se dégage avec netteté des explications que nous venons de fournir : on n'a pas imposé à la catégorie des non-patentés une charge globale plus lourde ou plus légère en partant de l'insolvabilité plus considérable ou plus réduite que présente l'ensemble de ses membres. On avait voulu fixer pour le commerce un taux de contribution différent de celui de l'industrie en tenant compte du rapport qui existait entre l'insolvabilité commerciale et l'insolvabilité industrielle : ici, au contraire, on

n'a pas fait intervenir le coefficient de l'insolvabilité propre de la catégorie.

Quelle est alors l'idée qui préside à la répartition entre catégories ? Il semble difficile de la découvrir, car on ne voit guère, *a priori*, comment on pourrait comparer le taux d'une taxe calculée sur les primes ou indemnités, avec le taux d'une taxe calculée sur les patentes, et les documents parlementaires n'indiquent pas que la législateur se soit préoccupé de cette question. Elle est pourtant capitale, car un moment viendra, même pour cette catégorie, où la taxe devra être modifiée, adaptée aux besoins révélés par l'expérience, et la modification ne pourrait être faite raisonnablement sans une notion sérieuse du fondement sur lequel repose le système. Or, il nous semble que l'on peut résoudre le problème, si l'on veut y réfléchir : nous croyons que le rapport du taux des contributions payées par les non-patentés, et des contributions payées par les patentés de l'article 25 de la loi de 1898, a été fixé *au prorata des risques-accidents* de ces deux catégories, le coefficient de risque-accidents étant d'ailleurs évalué au moyen de la somme des primes ou indemnités.

Si le fait n'a pas été voulu par le législateur, s'il n'est point intentionnel, il se produit naturellement, par une conséquence nécessaire du mode de calcul employé pour la détermination des taux de 2 pour 100 et 4 pour 100.

Prenons d'abord les non-patentés. Cette catégorie verse effectivement une contribution globale égale à 2 pour 100 des primes payées par ceux de ses membre qui sont assurés, plus 4 pour 100 des capitaux mis à la charge de ceux de ses membres qui ne sont pas assurés. Mais, comme un employeur verse toujours la même contribution, soit avec la taxe de 2 pour 100, soit avec celle de 4 pour 100, la contribution globale de la catégorie ne variera pas si l'on suppose que tous ses membres sont assurés et versent 2 pour 100 du total des primes qu'ils paient ou qu'ils paieraient s'ils étaient assurés : si l'on représente par c cette contribution globale et par p le total de ces primes, on aura : $c = \frac{2}{100} \times p$.

Passons aux patentés. Cette catégorie verse effectivement une contribution globale C au moyen de centimes additionnels. Mais nous savons que la somme C ne varierait pas si, au lieu d'appliquer le système de l'article 25 de la loi de 1898, on faisait verser à chaque patenté 2 pour 100 des primes qu'il paie s'il est assuré, ou qu'il paierait s'il était assuré. Par conséquent, si l'on représente par P le total des primes que la catégorie des industriels paie ou devrait payer, on a : $C = \frac{2}{100} \times P$.

Il suffit de comparer les équations relatives à chacune des catégories pour se rendre compte que l'on peut avoir :

$$\frac{c}{C} = \frac{\frac{2}{100} \times p}{\frac{2}{100} \times P} \text{ ou } \frac{c}{C} = \frac{p}{P}$$

C'est-à-dire que les charges de chaque catégorie sont proportionnelles à la somme des primes, au montant du risque-accidents de la catégorie.

Pour les non-patentés, l'élément pris pour base est donc le même en matière de répartition entre catégories et en matière de répartition entre individus de même catégorie : c'est l'insolvabilité-accidents présumée d'après le risque-accidents.

Nous avons terminé l'examen des principes qui dominent les différentes taxes d'alimentation. Pour dégager ces principes, comme pour apprécier les données de la statistique, nous avons dû nous livrer à des recherches minutieuses : il n'est pas inutile de réunir les résultats obtenus, en négligeant les détails et les défauts d'approximation.

CONCLUSION

Aperçu synthétique des règles de répartition. — Rendement approximatif des taxes de chaque catégorie.

Il existe quatre taxes, correspondant à quatre catégories de contribuables.

A l'intérieur de chaque catégorie, la répartition est faite : 1° pour l'industrie et 2° pour le commerce, au prorata des ressources provenant des opérations en raison desquelles l'assujettissement existe ; 3° pour les mines, au prorata de l'étendue des concessions ; 4° pour les non-patentés, au prorata du coefficient de risque-accidents.

Entre les diverses catégories, la répartition est faite au prorata des dépenses dont chacune d'elles devait être la source, suivant certaines prévisions, pour le fonds de garantie ; c'est la notion de l'insolvabilité-accidents. La proportion de l'insolvabilité-accidents a été évaluée : 1° dans les rapports des mines et de l'industrie, d'après le coefficient de risque-accidents ; 2° dans les rapports de l'industrie et du commerce, suivant l'intention probable du législateur, d'après le coefficient de risque-accidents, et,

suivant le mode de calcul adopté en fait, d'après le coefficient d'insolvabilité générale ; 3° dans les rapports des patentés et des non-patentés, d'après le coefficient de risque-accidents. Nous avons montré les défauts de la notion de risque d'insolvabilité présumée, mais il faut reconnaître que le législateur est tout à fait excusable d'y avoir eu recours ici : on ne pouvait équitablement taxer le commerce et l'industrie au prorata de leurs ressources, quand il était évident que les dépenses du fonds pour ces deux catégories seraient très inégales ; statuant pour l'avenir, le législateur ne pouvait faire état que de présomptions, des risques de dépenses du fonds et non de ses dépenses effectives ; d'un autre côté, si l'idée de risque d'insolvabilité est dépourvue de sens lorsqu'on veut prévoir l'insolvabilité effective d'un individu, les prévisions ont beaucoup plus de chances de se vérifier lorsqu'elles portent sur un groupe important.

Les industriels ont versé, depuis une dizaine d'années, une contribution moyenne de 1.300.000 ou 1.400.000 francs et, les mines, une contribution moyenne de 55.000 à 60.000 francs ; ces deux catégories ont été, pendant la même période, une source de dépenses pour le fonds de garantie. Le commerce a versé, depuis l'année 1907, une contribution voisine de 650.000 ou 750.000 francs ; le fonds n'a commencé à être atteint du chef de cette catégorie

qu'à partir de 1907. Les non-patentés n'ont fourni en 1907 qu'une contribution minime, ils n'ont contribué normalement qu'à partir de 1908, pour une somme de 46.000 francs environ ; une partie d'entre eux constituait pour le fonds une cause de dépenses depuis les années 1899 ou 1900, c'étaient les employeurs obligatoirement assujettis ; l'autre partie n'a figuré dans les dépenses du fonds qu'à partir de 1907, ce sont les adhérents volontaires.

Que peut-on augurer de l'avenir pour cet article des recettes ?

La contribution des non-patentés semble devoir rester sensiblement constante jusqu'à l'année 1911 inclusivement, sauf une diminution d'un tiers environ pour 1909 ; le vote du projet relatif aux exploitations forestières augmentera le nombre des contribuables de cette catégorie. Ensuite, tout dépendra des mesures qui seront prises lors de la revision quinquennale qui doit être faite dans la loi de finances de 1911 et appliquée à partir de 1912.

La contribution des patentés pour l'année 1909, qui nous sera révélée vers la fin du mois de juin prochain par le rapport de la Caisse, ne paraît pas *a priori* devoir s'écarter beaucoup des chiffres de 2.200.000 ou 2.300.000 francs indiqués par les dernières statistiques. On pourrait plutôt escompter une légère hausse, en considération de la tendance à la progression que marque le total du principal

des patentes (1). Mais les rapports suivants feront apparaître une diminution considérable sur cette somme : par le jeu de la loi relative au coefficient de modification, le produit de la taxe des patentés s'abaissera, en théorie, de l'année 1909 à l'année 1910, de 30 pour 100 environ, soit plus de 700.000 francs. Ce sera, en tout cas, la diminution la plus forte que cet article des recettes ait jamais subie.

Il n'en continuera pas moins à jouer le rôle prépondérant dans l'ensemble des recettes ; les autres articles des recettes, dont nous devons dire un mot, auront, au moins longtemps encore, une valeur minime qui va nous permettre de donner des explications beaucoup plus brèves.

(1) Le législateur de 1898 avait tenu compte de cette tendance ; de même M. Chauvin, dans le rapport qu'il déposait à la Chambre le 25 mai 1909, disait : « Il semble que les recettes, alimentées surtout par une contribution additionnelle à la patente, doivent suivre normalement le mouvement ascendant du produit du principal ». (*J. off.*, 1909, Doc. parl., Chambre, sess. ord., ann. n° 2507, p. 1117). Si le fait est exact d'une façon générale, nous avons vu qu'il ne s'était pas toujours vérifié, pour les patentés du tableau A qui fournissent un chiffre important de recettes, en contribuant pour partie au taux de 0,04 (*supra*, section 1re).

TITRE II

RECETTES ACCESSOIRES

—

SOMMAIRE DU TITRE.

INTRODUCTION. — Énumération ; recettes accessoires prévues par les textes et recettes non prévues.

CHAPITRE Ier. — RECOUVREMENTS. — Principes et origine des recouvrements. — Efficacité pratique très minime des recours. — Comment les recouvrements sont établis dans les comptes. — Examen statistique ; mouvement de cet article des recettes et explication.

CHAPITRE II. — PRODUITS DE LA RÉSERVE.

A) Observations générales. — Origine et utilité de la réserve. — Division : les deux parts de la réserve : disponibilités et réserve proprement dite placée en titres de rente.

B) Étude statistique.

I. — *Le fonds de roulement.* — Dépôt en compte-courant, taux de l'intérêt. — Variations des recettes annuelles provenant des intérêts ; explication.

II. — *Le portefeuille.* — Variations du produit annuel des placements faits en titres de rente.— Explication. — Montant des achats annuels. — Comment ces achats ont été limités par les disponibilités qu'il fallait conserver.

III. — *L'ensemble de la réserve.* — Variations du produit de l'ensemble de la réserve ; leurs diverses causes.

CHAPITRE III. — REMBOURSEMENTS DE LA CAISSE DES RETRAITES. — Pourquoi ces reversements ont dû être admis : causes d'extinction prématurée de la rente ; ces causes n'entrent pas en compte dans la fixation du capital constitutif. — Mode de calcul des sommes à rembourser au fonds de garantie. — Etude statistique.

Ces recettes étaient visées par les alinéas 2 à 4 de l'article 28 du premier décret du 28 février 1899, qui les énonçait en ces termes : « Art. 28.— Les recettes du fonds de garantie comprennent :... 2° Les recouvrements effectués sur les débiteurs d'indemnités dans les conditions prévues aux titres I et II du présent décret ; 3° Les revenus et arrérages et le produit du remboursement des valeurs acquises en conformité de l'article 30 du présent décret ; 4° Les intérêts du fonds de roulement prévus au deuxième alinéa du même article. » Nous pourrons grouper ces deux dernières catégories de recettes, car elles proviennent également des réserves du fonds de garantie. Nous aurons à ajouter une autre catégorie de recettes que le décret n'avait pas envisagée : ce sont les reversements qui ont lieu dans le cas où le crédi-rentier encourt une déchéance.

CHAPITRE PREMIER

Recouvrements.

Nous voyons ici fonctionner les principes du cautionnement. Le fonds de garantie, qui a fait un paiement à la place du débiteur principal, peut recourir contre celui-ci pour lui réclamer le montant de ce qui a été payé, arrérages ou capital constitutif. Si l'employeur n'est pas assuré, il est exposé à ce recours (1) ; s'il est assuré, la loi, au contraire, l'en

(1) Le chef d'entreprise non assuré aurait donc intérêt à faire accepter par l'ouvrier, soit dans l'accord intervenu au sujet de l'indemnité, soit, d'avance, dans le contrat de travail, une clause par laquelle celui-ci renoncerait à s'adresser au fonds de garantie, dans le cas où le paiement serait refusé ou différé. Il va sans dire que cette clause serait nulle. Conformément à la conception que nous avons proposée d'autre part, cette nullité serait d'ordre public dans le sens le plus élevé de l'expression ; ce serait une nullité d'intérêt social (voy. notre étude *Des nullités en matière d'actes juridiques*, notamment pp. 594, n. 2, et 936).

Mais il n'en faut pas conclure, en s'appuyant sur la doctrine classique souvent enseignée en cette matière, que l'inexistence de l'acte, ayant lieu de plein droit, ne donne pas ouverture à une action tendant à faire reconnaître la nullité : une pareille action peut être utile ou nécessaire, aussi bien dans cette hypothèse que pour une nullité relative ; c'est une idée que nous nous étions attaché à défendre et qui ne devait pas tarder à recevoir satisfaction,

exonère, et le fonds n'a d'action que contre l'assureur.

Le plus souvent, ces divers recours sont illusoires, car le fonds a payé la dette d'un insolvable (1). Toutefois, si l'insolvabilité n'est pas absolue, le fonds peut toucher un dividende ; en ce qui concerne les assureurs, un actif assez important peut être représenté par le cautionnement ; le fonds s'en fera attribuer une part, et il a recouvré de cette façon, en fait, des sommes parfois considérables. En outre, le paiement fait par le fonds ne suppose pas nécessairement l'insolvabilité du débiteur : il arrive que celui-ci conteste seulement l'existence ou le chiffre de la dette, et que la caisse, jugeant fondée la demande de l'ouvrier, paie par provision ; le retard peut encore être involontaire de la part du débiteur ; dans ces diverses hypothèses, le recours sera très efficace : tantôt on poursuivra le débiteur avec succès, tantôt on sera

sur ce point particulier, dans une circulaire du Ministère de la Justice, publiée quelques mois plus tard (Cf.. *op. cit.*, notamment pp. 388 et 934, et la circulaire adressée aux procureurs généraux par M. le Garde des Sceaux Barthou, en date du 15 octobre 1909).

(1) Le recours peut même n'être point ouvert en droit : le fonds, avons-nous dit, paie les arrérages dès que la réclamation paraît suffisamment justifiée ; il est possible que le débiteur apparent parvienne ensuite à démontrer que la dette n'existait pas, ou encore quoique l'hypothèse soit moins pratique, que le paiement avait déjà été effectué ; le fonds est alors privé de tout recours. Mais ce cas est relativement rare en fait ; il est surtout peu important, parce qu'il ne se produit pas pour les constitutions de capitaux qui menacent le fonds de garantie d'une façon beaucoup plus grave et qui n'interviennent jamais avant une enquête minutieuse.

remboursé sans résistance (1). Enfin les recouvrements, tels qu'ils sont établis dans les comptes de la Commission de surveillance, comprennent encore les sommes qui n'ont pas été encaissées par les ayants-droit : le montant de la dette est adressé par l'intermédiaire de l'administration des postes au créancier, et celui-ci ne se présente pas toujours pour réclamer le paiement : l'administration retourne alors la somme au fonds de garantie.

Le montant des recouvrements figure toujours en entier aux recettes : s'ils ont exigé des frais qui ne puissent pas ou ne doivent pas être remboursés par le débiteur, ces frais figurent séparément dans les dépenses.

De même, les recouvrements ne sont jamais déduits des dépenses, paiements d'arrérages ou de capitaux, dont ils diminuent la charge en définitive : c'est un principe essentiel de comptabilité que les paiements d'arrérages ou capitaux soient portés intégralement aux dépenses, et les recouvrements aux recettes.

Il faut remarquer, d'ailleurs, que les recouvrements ne figurent pas nécessairement, dans les recettes, l'année même où les paiements figurent aux dépenses : le remboursement volontaire obtenu sans poursuite et surtout le remboursement après pour-

(1) Sur la procédure du recours, voy. Loubat, *Traité sur le risque professionnel*, nos 438 et ss. ; Sachet, *op. cit.*, nos 1678 et ss. ; Maltet, *op. cit.*

suites peuvent exiger des délais assez longs, qui les empêchent de prendre place dans les comptes de l'année du paiement. Cette pratique ne permet pas à la simple lecture de chaque compte annuel de donner l'impression exacte des charges résultant, pour le fonds de garantie, des événements de l'année.

Les rapports nous apprennent que, dès le début de son fonctionnement, le fonds de garantie a poursuivi les débiteurs qu'il jugeait être solvables, contestant même les actes par lesquels ceux-ci avaient parfois cherché à se créer une insolvabilité apparente : il s'agissait de ne point laisser s'accréditer l'idée que l'institution d'une caisse de cautionnement supprimait la responsabilité des débiteurs principaux et que ceux-ci pouvaient se substituer le fonds de garantie sans une discussion complète de leur insolvabilité. Mais les poursuites n'ont guère pu aboutir dès la première année, et les recouvrements n'ont commencé à être appréciables qu'en 1901. Voici, en effet, quel en a été le montant :

En 1899-1900	245f 10
1901	8.074 65
1902	12.577 60
1903	32.049 29
1904	30.498 35
1905	28.488 52
1906	307.103 51
1907	58.421 35
1908	48.327 35

On voit que les chiffres sont extrêmement variables ; ils indiquent plutôt une progression, et cela est normal, car, les paiements effectués par le fonds augmentant, il est naturel que les recouvrements augmentent aussi. Mais le défaut de concordance existant entre la date des paiements et la date des recouvrements s'oppose aux recherches que l'on serait tenté de faire sur ce point : on ne peut savoir si la part des recours illusoires reste proportionnellement la même par rapport au montant total des recours juridiquement ouverts, faute de comptes détaillés.

Les reversements de l'administration des postes, pour sommes non réclamées par les ayants-droit, n'occupent jamais dans les recouvrements qu'une place assez minime ; ils se sont élevés successivement :

En 1902, à	595f 50
1903, à	2 827 91
1904, à	237 46
1905, à	903 »
1906, à	1.292 25
1907, à	809 15

Un facteur important de cet article des recettes est au contraire constitué par les recouvrements effectués sans poursuite, qui ont produit :

En 1904	10.437f 43
1905	9.151 44
1906	284.120 92
1907	25.117 41

Nous trouvons ici la cause de l'augmentation considérable qui a marqué l'année 1906 : dans les recouvrements effectués sans poursuite, une somme de 264.684 fr. 19 s'est alors trouvée comprise, qui provenait « de l'attribution définitive au fonds de garantie en remboursement d'une partie de ses avances pour le compte de la Compagnie d'assurances en faillite *l'Espérance* du cautionnement versé par cette Compagnie et des produits disponibles de ce cautionnement » (1). Nous verrons, en effet, dans notre étude des dépenses, que le fonds avait eu à faire face à des appels considérables du chef de cette Compagnie, pendant l'année 1903 surtout, et, dans une proportion plus faible, pendant l'année 1904.

(1) Pour l'importance relative de cette somme dans les recettes secondaires du fonds de garantie, voy. le tableau placé en tête de notre étude.

CHAPITRE II

Produits de la réserve.

—

Le fonds de garantie doit toujours s'assurer, au moyen des taxes d'alimentation, une avance dans laquelle il puisera au fur et à mesure des dépenses qu'il aura à faire ; il ne consomme donc pas intégralement le produit des taxes au moment où il le recouvre, et il a toujours, si l'on nous permet cette expression, de l'argent devant lui.

Il est d'abord nécessaire qu'il conserve une certaine somme liquide pour faire face immédiatement aux paiements normaux et prévus ; c'est ce qu'on nomme le fonds de roulement ; cette somme n'est naturellement pas gardée en deniers et billets dans un coffre-fort, mais déposée en compte-courant par la Caisse au trésor public ; elle produit ainsi un léger intérêt, — qui a été jusqu'ici de 1 1/2 pour 100, — et n'en reste pas moins disponible. Le fonds de garantie augmente parfois ses disponibilités en vue de dépenses anormales qu'il peut prévoir : à la fin de l'année 1902, par exemple, la faillite de la Compagnie *l'Espérance* ayant été prononcée, on devait s'attendre à d'impor-

tants appels pour l'année suivante, et le fonds jugea utile de maintenir les sommes disponibles à un chiffre assez élevé.

En outre, le fonds reçoit des assujettis une contribution globale si considérable qu'il ne peut la laisser toute entière déposée en compte-courant : le législateur savait que les dépenses, minimes au début de l'application de la loi, se développeraient ; il a voulu qu'une réserve fût formée par les premières générations, afin de ne point être contraint de surcharger les générations suivantes. Le produit des taxes, en général, dépasse donc actuellement le montant des dépenses ; après prélèvement des sommes liquides nécessaires, il reste un excédent qui doit concourir à former la réserve proprement dite, au moyen de laquelle on ferait face, éventuellement, à des dépenses imprévues. Cet excédent, dont on n'aura sans doute pas besoin avant un délai assez long, doit être placé dans des conditions plus avantageuses : le fonds de garantie l'emploie en rentes sur l'État. Cette réserve devient alors, elle aussi, une source de recettes annuelles : les rentes produisent des arrérages, ou bien elles sont remboursées et le produit du remboursement est, suivant les besoins, employé à de nouveaux achats de rente où à l'augmentation des disponibilités.

I

Les *intérêts du fonds de roulement* déposé en compte-courant ont produit, au taux de 1 1/2 pour 100 :

En 1900	3.304f 81
1901	25.199 84
1902	7.790 80
1903	5.619 70
1904	8.810 21
1905	5.675 73
1906	5.031 15
1907	5.677 01

Le chiffre très élevé de l'année 1901 s'explique facilement : jusqu'à la fin de cette année, le fonds, n'ayant pas encore d'excédents importants à verser dans la réserve proprement dite, avait laissé tout son actif en compte-courant ; à cette date, il commence à effectuer des placements et à conserver un fonds de roulement réduit à la somme nécessaire.

L'année 1904 se signale aussi par un chiffre assez fort : c'est qu'à la fin de 1903 on avait conservé des disponibilités considérables en prévision des appels qui pourraient provenir de la faillite de *l'Espérance*; ces appels, très lourds en 1903, n'ont continué à se produire en 1904 que d'une façon beaucoup moins sensible ; les fonds en compte-courant ont pu fournir près de 9.000 francs d'intérêts avant d'avoir été ramenés à leur montant ordinaire.

A part cela, nous ne remarquons pas de variations

notables : cet article des recettes semble devoir être assez constant, sauf obligation pour le fonds de garantie, si les lois récentes font apparaître une augmentation des appels à mesure qu'elles fonctionneront d'une manière plus complète, d'augmenter les disponibilités pour faire face à ces charges croissantes.

II

Le *produit de la réserve proprement dite*, arrérages, remboursements, conversions, représente des recettes plus sérieuses :

1902.	79.501f 52
1903.	102.406 82
1904.	88.371 »
1905.	114.621 »
1906.	141.812 50
1907.	178.007 25

Le chiffre exceptionnel de 1903 est dû à la conversion du 3 1/2 pour 100 en 3 pour 100, qui eut lieu en vertu de la loi du 9 juillet 1902.

Le chiffre relativement faible de 1904 appelle, de même, quelques observations. A la fin de 1903, le fonds n'était plus possesseur que de 88.371 francs de rente 3 pour 100, par suite de la conversion. Il n'a pas touché plus que cette somme de 88.371 francs en 1904, parce qu'aucun nouvel achat n'avait été réalisé en 1903 : cette année 1903 marque un moment difficile, presque un moment de crise, dans l'histoire

du fonds de garantie : elle avait vu le produit des taxes diminuer de près de 107.000 francs à la suite des arrêts du Conseil d'État déclarant que certains employeurs n'étaient pas assujettis à la taxe ; elle avait vu les dépenses, pour arrérages et capitaux constitutifs des rentes dues aux victimes d'accidents, augmenter brusquement de près de 1.250.000 francs, soit 301 pour 100, par le fait d'importantes faillites ; et les prévisions n'étaient pas rassurantes : le Conseil d'État allait sans doute rendre d'autres décisions également défavorables au fonds de garantie, d'autres appels allaient être adressés au fonds, du chef de ces faillites dont les conséquences ne s'étaient pas entièrement produites pendant l'année 1903 ; aussi, faute d'avoir des ressources au-delà du fonds de roulement exigé par les prévisions, n'avait-il pas acquis de nouveaux titres de rentes.

A part cette période d'hésitation, les revenus du portefeuille ont progressé régulièrement. C'est que le fonds avait des excédents à verser dans la réserve proprement dite ; il achetait successivement :

1901,	66.500f	de rente	3,50 %	pour la somme de	.....	...	1.918.499f20
1902	12.100	—	3,50	—	353.328 58	soit	1.059.933 83
	21.000	—	3	—	706.605 25		
1903,	»	—		—	.....		»
1904,	21.000	—	3	—	.....		688.571 32
1905,	25.575	—	3	—	.....		847.609 13
1906,	37.045	—	3	—	.....		1.199.395 97
1907,	42.689	—	3	—	.....		1.349.378 62
1908,	26.540	—	3	—	.....		849.686 23

Le chiffre des achats est tombé à 0 pour l'année 1903, en vertu des circonstances que nous avons exposées. De 1904 à 1907 inclusivement, non seulement des acquisitions nouvelles sont faites chaque année, mais encore ces acquisitions sont de plus en plus importantes. Elles avaient diminué de 1901 à 1902, parce que, pendant cette dernière année, on avait prévu les dépenses qui devaient résulter en 1903 de la faillite de *l'Espérance* : au lieu de placer des fonds, on avait gardé des disponibilités. La diminution de 1908, sur laquelle le rapport de la Commission de surveillance de la Caisse ne nous donne pas d'indication, nous paraît être due à des causes analogues : les dépenses de 1908, pour les versements en arrérages ou capitaux constitutifs, étaient en augmentation de 471.000 francs, soit 40 pour 100, par rapport à l'année précédente, en raison de plusieurs liquidations et faillites ; ceci réduisait déjà les excédents ; en outre, nous voyons que le fonds avait conservé, à la fin de 1908, des disponibilités considérables, 607.765 fr. 05, au lieu de :

1901.	522.592f 09
1902.	597.153 58 (1)
1903.	388.188 18
1904.	401.534 40
1905.	208.517 34
1906.	124.186 68
1907.	228.197 61

(1) Nous avons montré comment le développement des disponi-

réduisant ainsi ses achats, sans doute en prévision des appels qui devaient se produire en 1909 : disons ici qu'il faut s'attendre, en conséquence, à voir figurer dans les comptes de 1909 des dépenses exceptionnellement lourdes.

Ce sont ces placements que M. le sénateur Fessard louait, en ces termes, le 29 décembre 1907, sans soulever aucune contradiction : « Toutes les sommes qui ont été réclamées en trop [par la perception de taxes donnant un rendement supérieur aux dépenses] ont été employées de la façon la plus judicieuse et la plus utile. Je n'ai que des éloges à faire pour la manière dont tous ces fonds ont été administrés ; nous avons affaire à des pères de famille qui ont toutes les qualités voulues (1) ».

Grâce à ces emplois, le portefeuille renfermait, le 31 décembre 1908, 241.220 francs de rente 3 pour 100, ayant coûté 7.913.060 fr. 28 (2).

On peut espérer que le prochain rapport révélera

bilités était exigé à la fin de 1902 par les prévisions pessimistes établies pour 1903.

Les disponibilités s'étaient élevées à 1.247.776 fr. 96 à la fin de 1900, mais nous savons que le fonds de garantie n'avait pas encore commencé ses placements à cette date.

(1) *J. off.*, 1907, Sénat, Déb. parl., sess. extr., pp. 1455 et ss.

(2) Pour la progression extrêmement rapide de la réserve et l'interruption provenant des événements de 1903, voy. dans notre tableau de la situation du fonds de garantie, la courbe de l'actif, possédé successivement chaque année par le fonds, et formé par les recettes annuelles et les excédents des années précédentes.

de nouvelles acquisitions effectuées pendant l'année 1909. Mais ce sera la fin de cette progression : les recettes, à partir de 1910 inclusivement, doivent être ramenées, autant que possible, à un chiffre voisin de celui des dépenses, par le jeu du coefficient de modification des taxes ; les achats ne pourront continuer que si les événements sont favorables et leur montant sera, en tout cas, incomparablement plus faible.

III

Ce sera aussi, comme conséquence nécessaire, l'arrêt de la progression des revenus du portefeuille et des *revenus de l'ensemble de l'actif*.

Ces revenus de l'ensemble de l'actif, fonds de roulement et titres de rente, ont fourni jusqu'ici :

En 1900.	3.304f 81
1901.	28.142 84
1902.	87.292 32
1903.	108.026 52
1904.	97.181 21
1905.	120.296 73
1906.	146.843 65
1907.	183.684 26
1908.	225.472 76

Leurs variations ont été suffisamment expliquées. Le rapport relatif à l'année 1909 pourra révéler l'augmentation due aux arrérages de rentes achetées

en 1908, augmentation qui pourra être limitée si le fonds de roulement productif d'intérêts au taux de 1 1/2 pour 100 doit, malgré le produit des taxes intégralement recouvrées, être trop fortement entamé. La progression pourra continuer en 1910, par suite des achats qui auraient été effectués en 1909. Elle ne devrait plus guère être appréciable à partir de cette date, pour les motifs que nous avons exposés.

CHAPITRE III

Remboursements de la Caisse des retraites.

Lorsque le fonds de garantie doit constituer le capital d'une rente, il verse ce capital à la Caisse nationale des retraites. Il est ainsi déchargé des aléas qui caractérisent les opérations portant sur une rente viagère : le capital est fixé suivant l'âge du crédi-rentier et la date de l'accident, d'après les statistiques qui ont permis d'établir une moyenne : si l'existence du crédi-rentier se prolonge au-delà des prévisions statistiques, c'est une perte pour le débi-rentier ; c'est un avantage, au contraire, pour celui-ci, lorsque le crédi-rentier décède prématurément ; ces aléas sont supportés par la Caisse des retraites : si le service de la rente doit être continué pendant une durée anormale, le fonds de garantie n'a pas de prestation nouvelle à effectuer aux guichets de la Caisse ; en revanche, si la rente s'éteint avant la date moyenne, la Caisse de retraites profite de cette circonstance, elle n'a rien à rembourser au fonds de garantie.

Mais le service de la rente peut prendre fin avant même le décès du crédi-rentier : ce sont les causes de

déchéance. L'article 3 de la loi de 1898 décide en effet que la rente du conjoint survivant prend fin lorsqu'il se remarie, et que l'ouvrier étranger résidant en France n'a plus droit à la rente lorsqu'il cesse de résider en France. En outre, les indemnités peuvent être revisées, suivant les termes de l'article 19 : la revision peut aboutir à une diminution du chiffre de la rente.

Ces chances d'extinction totale ou partielle n'entrent évidemment pas en ligne de compte dans le calcul du capital constitutif : on ne peut prévoir la date même approximative du nouveau mariage du conjoint ou du départ de l'ouvrier étranger résidant en France, ni le moment où la revision interviendra et la proportion dans laquelle elle réduira la rente. Il y a donc un excédent qui se trouverait sans cause dans l'actif de la Caisse des retraites et l'on a dû admettre, en l'absence de textes, que cet excédent ferait retour au fonds de garantie.

Pour expliquer comment on procède en pratique, nous devons rappeler les principes essentiels du calcul du capital constitutif.

Si le crédi-rentier n'est pas la victime même de l'accident, le capital est calculé en fonction de l'âge du crédi-rentier, il diminue à mesure que la vie de celui-ci se prolonge. S'il s'agit de la victime, on sait que, suivant les tarifs de la Caisse des retraites, le capital est diminué en fonction de l'incapacité du crédi-rentier, car on estime que cette incapacité

augmente les chances de décès ; mais l'incapacité n'augmente ainsi les chances de décès que pour la période immédiatement consécutive à l'accident ; aussi, plus on s'éloigne de l'accident, et plus ces chances de décès diminuent ; le capital constitutif va augmenter pendant quelques années (1).

En sens contraire, les chances de décès augmentent avec l'âge du crédi-rentier : un moment arrivera, en conséquence, où ce second élément viendra compenser celui qui résultait de l'ancienneté de l'accident, et le capital représentatif diminuera progressivement jusqu'au décès du crédi-rentier.

Le capital peut donc aller d'abord en augmentant, il finira toujours par aller en diminuant.

Ceci posé, les reversements de la Caisse des retraites s'opèrent de la façon suivante. Cette Caisse

(1) La seule méthode rationnelle aurait consisté dans un examen médical déterminant les chances plus grandes de mortalité nées de l'accident ; les difficultés extrêmes, que cette méthode aurait suscitées, ont seules fait adopter le mode de calcul que nous venons de rappeler et qui est fort imparfait ; une incapacité de travail considérable n'augmente pas nécessairement les chances de décès dans une forte proportion, notamment s'il s'agit d'une infirmité des organes de la vue ; quant aux chances de décès provenant de l'accident, il est rare qu'elles ne se réalisent pas très vite en fait ; de sorte que, a-t-on observé, les victimes, dont la rente est estimée pour une faible valeur à cause de l'incapacité, sont précisément celles qui vivent le plus longtemps, parce qu'elles ont dû avoir une constitution très robuste pour résister aux suites immédiates de l'accident.

a reçu du fonds de garantie, à l'époque où celui-ci a effectué la constitution aux lieu et place du débiteur, un capital évalué alors, en tenant compte de l'âge et de l'ancienneté de l'accident, à 2.000 francs par exemple. Quand vient la déchéance, une évaluation nouvelle doit être faite : le capital est fixé en considération de l'âge et de l'ancienneté de l'accident *au moment de la déchéance* : ce peut être 1.800 francs ou 2.200 francs. De cette somme, la Caisse déduira le chiffre du paiement auquel le créancier a droit, soit le triple des arrérages : elle le versera directement à ce créancier ; quant au surplus du capital, elle le restituera au fonds de garantie.

Ces causes d'extinction mettent toujours un certain temps à se produire et c'est seulement à partir de l'année 1901 que cet article figure aux recettes :

En 1901	2.943f »
1902	4.474 »
1903	12.587 »
1904	24.249 13
1905	17.713 60
1906	32.427 »
1907	25.163 41
1908	21.424 »

Les reversements de la Caisse des retraites doivent normalement progresser, jusqu'à l'époque du plein fonctionnement de l'institution, au moins en ce qui

concerne les deux premières causes, puisque ces déchéances peuvent se produire dans un délai limité seulement par la durée de la vie des crédi-rentiers et que leur champ d'application s'étend avec les risques mêmes du fonds de garantie. Il est clair, toutefois, qu'on ne doit pas compter sur leur influence pour rétablir un certain équilibre entre les dépenses et les recettes, puisque les reversements ne porteront jamais que sur une part extrêmement minime des paiements effectués par le fonds de garantie ; et les déchéances résultant du départ d'ouvriers étrangers ont à peu près disparu depuis les conventions conclues avec la Belgique, le duché de Luxembourg et l'Italie.

CONCLUSION

L'ENSEMBLE DES RECETTES

—

Place des recettes accessoires dans l'ensemble des recettes. — Mouvement des recettes totales annuelles. — Explication.

Les recettes accessoires dont nous venons de terminer l'étude ne représentent qu'une petite partie des recettes totales, 11 pour 100 pendant les deux dernières années (1907-1908), 14 pour 100 en 1905, exceptionnellement 26 pour 100 en 1906, à cause des 264.000 francs provenant du cautionnement de *l'Espérance* (1).

Aussi l'ensemble des recettes se rapproche-t-il sensiblement du chiffre du produit des taxes. Les recettes totales se sont élevées successivement:

(1) Pour l'importance relative de recettes secondaires et du produit des taxes, voyez le tableau placé en tête de notre étude, où les premières sont figurées par l'espace qui sépare la courbe des taxes et la courbe des recettes totales.

En 1899-1900,	à	1.283.598f 77
1901	à	1.608.952 28
1902	à	1.650.651 14
1903	à	1.591.974 01 (1)
1904	à	1.466.774 38
1905	à	1.556.421 71
1906	à	1.859.053 45
1907	à	2.243.660 66
1908	à	2.535.600 24

Le mouvement des recettes totales est donc relativement parallèle au mouvement du produit des taxes, que nous avons indiqué dans le titre Ier, section Ire. Il n'y a défaut de concordance que pour 1902 : le produit des taxes diminuait légèrement tandis que les recettes totales progressaient, par suite de la première apparition des revenus du portefeuille, près de 80.000 francs, — et pour 1906 : la diminution, plus légère encore, du produit des taxes a été surabondamment compensée par l'attribution du cautionnement de *l'Espérance*, près de 265.000 francs, à laquelle s'ajoutait un appoint de 37.000 francs constitué par les arrérages des nouveaux titres de rente acquis par le fonds (2).

(1) Pour le cas où l'on chercherait ces chiffres dans les circulaires du Comité central des Houillières de France, nous appelons l'attention sur ce fait qu'une faute a été commise ici, dans la circulaire no 2855, du 16 mars 1905, p. 73 *in fine* : au lieu de : « Pour 1903, une somme de 1.391.974 fr. 01 », il faut lire le chiffre que nous avons donné, 1.591.974 fr. 01.

(2) On verra très nettement le parallélisme général et les deux

Les explications que nous avons dû fournir au sujet de la réserve nous ont conduit à dire que les recettes annuelles étaient loin d'être absorbées par les charges : nous allons reconnaître, en effet, que celles-ci ont porté sur des sommes inférieures, en étudiant, dans un second livre, les dépenses du fonds de garantie.

défauts de concordance, que nous venons de signaler, en examinant, dans notre tableau de la situation du fonds de garantie, les deux courbes du produit des taxes et des recettes totales.

LIVRE II

DÉPENSES

—

Introduction. — Indications générales ; division et plan.

Les dépenses du fonds de garantie sont prévues par l'article 29 du premier décret du 28 février 1899, auquel nous avons emprunté déjà l'énumération des recettes. Comme en matière de recettes, nous trouvons ici deux catégories d'importance très différente.

L'une comprend les versements que le fonds effectue aux lieu et place des débiteurs, soit parce que ces débiteurs, chefs d'entreprise ou compagnies d'assurance, sont insolvables, soit parce qu'ils s'abstiennent d'exécuter leurs obligations pour tout autre motif ; le fonds de garantie peut avoir à payer les arrérages d'une pension, une indemnité due à l'ayant-droit, ou même le capital constitutif d'une rente. Ce sont les dépenses principales, celles qui répondent au but même en vue duquel l'institution a été créée.

L'autre catégorie comprend les frais de diverses

natures que comportent le fonctionnement du fonds, son mode d'alimentation, son administration, ses opérations de paiement ou les procédures qu'il engage : ce sont les frais d'assiette des taxes additionnelles, les frais de perception, les dégrèvements, les frais de gestion, les frais judiciaires et de poste. Nous pouvons les grouper sous le nom de dépenses secondaires.

Ces deux catégories, nettement séparées par leurs causes et leur destination, nous indiquent le plan de nos recherches : nous les examinerons successivement. Pour chacune d'elles, nous expliquerons l'origine et la raison d'être des articles qu'elle renferme, indiquant par une étude statistique le mouvement des dépenses particulières et ses causes dans le passé, essayant de dégager les principes qui dominent ce mouvement. Une conclusion sera naturellement consacrée à l'ensemble des dépenses.

CHAPITRE PREMIER

VERSEMENTS D'ARRÉRAGES ET DE CAPITAUX EFFECTUÉS AUX LIEU ET PLACE DES DÉBITEURS.

—

SOMMAIRE DU CHAPITRE.

Introduction. — Distinction des deux catégories de versements. — Versements faits aux ayants-droit : arrérages et indemnités diverses. — Versements faits à la Caisse des retraites : capitaux constitutifs des rentes.

I. *Étude statistique.* — Les appels adressés au fonds de garantie. — Les versements d'arrérages et indemnités diverses. — Les constitutions de capitaux.

II. *Explication.* — Origine des variations annuelles ; faits particuliers et faillites importantes. — Les variations ne sont pas dominées par la théorie des crises.

III. *Le principe de la progression des risques du fonds de garantie.* — L'accumulation de la dette virtuelle. — L'accumulation constitue un danger à trois points de vue. — Comment on atteindra l'époque du plein. — Des diverses circonstances de fait qui faussent le jeu des principes théoriques.

Lorsqu'un appel est considéré comme justifié par le fonds de garantie, le créancier reçoit d'abord le paiement des arrérages en souffrance ou de l'indemnité qu'il a le droit de toucher immédiatement (par

exemple le capital égal à trois fois la rente qui est alloué à l'ouvrier étranger au moment où il cesse de résider en France).

D'autre part, il se peut aussi que le capital représentatif de la rente soit devenu exigible suivant les termes de l'article 28, § 3, de la loi de 1898 : tel est le cas « lorsqu'un chef d'entreprise cesse son industrie soit volontairement, soit par décès, liquidation judiciaire ou faillite, soit par cession d'établissement », à moins que le chef d'entreprise ne justifie des garanties prévues par l'article 1er du troisième décret du 28 février 1899. Il en est de même pour les assureurs si le chef d'entreprise est assuré : le créancier n'a point d'action, dans cette hypothèse, contre le chef d'entreprise ; il n'a pour débiteur principal que l'assureur, et, pour débiteur accessoire, que le fonds de garantie.

Si l'administration pouvait faire observer sans délais cette règle, imposer au débi-rentier la constitution du capital ou la prestation des garanties, au moins dans la mesure où les ressources du débi-rentier le permettent, au moment même où se produit le fait qui rend le capital exigible, ce serait évidemment une atténuation sérieuse des risques du fonds. Malheureusement, il a fallu renoncer à cette exécution immédiate : s'il s'agit d'un assureur, le fait qui rend le capital exigible est bien signalé par

le contrôle des assurances, mais il reste ignoré, pendant un temps plus ou moins long, s'il s'agit d'un chef d'entreprise non assuré, et la demande de constitution du capital peut devenir plus ou moins inefficace tandis qu'elle se trouve ainsi retardée. La Caisse des dépôts et consignations, en effet, amenée à rechercher les moyens de faire exécuter immédiatement l'article 28, a jugé que, pour être informée sans délai des événements prévus par cet article, elle devrait organiser un contrôle très compliqué, faire confectionner et tenir à jour des sommiers individuels correspondant à toutes les entreprises assujetties et que le coût de ces mesures dépasserait le chiffre des dépenses évitées ; d'un autre côté, le Ministère du Commerce (aujourd'hui du Travail) n'avait pas cru pouvoir prendre utilement l'initiative des arrêtés d'exécution dont l'article 2 du décret précité lui avait confié la charge, parce que cette matière était trop intimement liée à la gestion du fonds de garantie, qui dépend du Ministère des Finances. La Caisse des dépôts ne poursuit donc l'exécution de l'article 28 qu'au moment où elle est avisée du fait entraînant exigibilité du capital, pour telle entreprise déterminée.

Cet avis lui est souvent donné par l'appel même que le crédi-rentier adresse au fonds et qui doit mentionner, en autres choses, les motifs pour lesquels

les arrérages n'ont pas été payés. A part certaines hypothèses où le défaut de paiement provient d'un simple retard ou des contestations qui peuvent s'élever au sujet de la dette, il arrivera fréquemment que ce défaut de paiement sera la conséquence de la mise en faillite ou en liquidation du débi-rentier. Alors le fonds de garantie, après avoir payé les arrérages en souffrance, devra se préoccuper de faire exécuter l'article 28 : le capital constitutif étant exigible, on recherchera d'abord si le débi-rentier est en mesure de le verser lui-même ou de fournir les sûretés prévues par l'article 28 ; sinon, le versement de ce capital tombe à la charge du fonds de garantie ; le fonds de garantie doit constituer le capital : il n'en conserve pas la garde et la gestion ; il le remet à la Caisse des retraites qui prend dès ce moment la place du débi-rentier, assure le service des arrérages et les aléas de toute opération de rente viagère, profitant du décès prématuré du crédi-rentier, subissant une perte si l'existence de celui-ci dépasse la moyenne. Quand l'article 28 s'exécute ainsi, on voit qu'il y a des recherches préalables à effectuer et que la constitution du capital, faite par le fonds à la Caisse des retraites, intervient après des opérations assez compliquées. Tout ceci demande un certain temps ; lorsqu'une faillite ou une liquidation se produit et qu'un appel est adressé au fonds pour le paiement d'arré-

rages en souffrance, un délai plus ou moins long s'écoulera entre le moment où le fonds versera les arrérages au crédi-rentier et le moment où il versera le capital représentatif à la Caisse des retraites : les dépenses afférentes aux arrérages et les dépenses afférentes à la constitution du capital ne figureront donc pas nécessairement la même année dans les comptes du fonds de garantie ; par exemple, pour les rentes dues par la Société d'assurances *l'Industrie française*, écartée en novembre 1903 de la liste des sociétés admises à pratiquer l'assurance, les appels ont été la cause de dépenses importantes pour le fonds de garantie, en 1907 surtout pour les paiements d'arrérages, et en 1908 seulement pour les constitutions de capitaux à la Caisse des retraites.

Pour toutes ces raisons, il importe de séparer avec soin, dans les versements effectués par le fonds aux lieu et place des débiteurs, deux groupes de dépenses : le premier comprend les sommes remises aux créanciers eux-mêmes, et, le second, les sommes remises à la Caisse des retraites.

I

Avant d'en indiquer le montant, nous pouvons rappeler la statistique des déclarations de non-paiement

qui en sont le prélude : chaque année, combien le fonds de garantie a-t-il reçu de demandes, et quelle somme totale représentaient ces demandes ?

En 1899,	4	appels pour une somme totale de	5.760f 40
1900,	45	— —	16.716 37
1901,	141	— —	50.364 88
1902,	240	— —	68.081 33
1903,	700	— —	147.812 50
1904,	591	— —	119.684 41
1905,	424	— —	104.578 10
1906,	528	— —	109.678 29
1907,	575	— —	97.831 81

Ces demandes ne sont pas toutes prises en considération (1) ; les rapports du Ministère du Travail, qui nous renseignent sur ce point depuis 1904 seulement, montrent toutefois que les demandes prises en considération par le Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations forment la majorité, car leur nombre et leur valeur totale ont été :

En 1904,	518	demandes	107.243f 15
1905,	394	—	97.415 80 (2)
1906,	471	—	92.615 89
1907,	533	—	90.620 14

(1) Sur la procédure des appels et de leur instruction, voy. Sachet, *op. cit.*, nos 1632 ss. ; Loubat, *op. cit.*, nos 429 ss. ; Maltet, *op. cit.* ; Bellom, *op. cit.*, nos 441 ss.

(2) Nous ne reproduisons ce chiffre que sous réserve : il com-

Mais ces chiffres ne méritent pas de retenir notre attention ; ils nous font défaut pour l'année 1908, parce qu'ils ne figurent pas dans le rapport de la Commission de surveillance, et cette année est fort intéressante ; les dépenses ne varient pas immédiatement ni proportionnellement en fonction des demandes, même prises en considération. Il convient donc d'étudier directement ces dépenses, réparties entre les deux groupes que nous avons distingués.

Le premier groupe est formé, suivant les termes de l'article 29-1° du décret du 28 février 1899, par « Les sommes payées aux bénéficiaires des indemnités » ; il figure au premier article des dépenses, sous la même rubrique, dans les comptes publiés par

prend en effet 36.320 fr. 55 pour cent soixante et une demandes provenant du défaut de paiement d'assureurs ; or le rapport expose d'autre part que, du chef des assureurs, il y avait cent quatre-vingt-deux demandes *reçues*, pour une somme de 36.320 fr. 55 ; la somme n'aurait pas été diminuée par la soustraction des vingt et une demandes reçues qui n'ont pas été prises en considération : il semble bien que, dans cette répétition de la même somme de 36.320 fr. 55, il y ait une erreur, mais les services compétents n'ont pu nous donner aucune confirmation ou rectification. Nous avons donc cherché à reconnaître nous-même où se trouvait l'erreur : elle nous paraît porter sur les demandes *reçues* : en effet, si du chiffre de 104.578 fr. 10, total des demandes reçues, on déduit les 63.004 fr. 01 indiqués par le rapport comme relatifs aux chefs d'entreprises non assurés, il reste 41.574 fr. 09 pour les assureurs, au lieu des 36.330 fr. 55 indiqués par le rapport. Le chiffre de 97.415 fr. 80 que nous donnons au texte serait alors exact.

le Ministère du Travail ; dans les comptes publiés par la Commission de surveillance de la Caisse, il figure, au contraire, au second article des dépenses sous le titre : « Payement d'arrérages en souffrance » (1). Quelles que soient ces dénominations plus ou moins exactes, il ne faut pas perdre de vue que cet article de dépenses peut comprendre, — et a toujours compris en fait, au moins pendant les années 1904-1907 inclusivement, sur lesquelles les rapports du Ministère du Travail nous renseignent, — en outre des *arrérages* en souffrance, diverses *indemnités en capitaux*, qui sont les suivantes : 1° somme égale à trois années d'arrérages, pour le conjoint survivant qui se remarie ; 2° même somme, pour l'ouvrier étranger qui cesse de résider en France ; 3° un quart du capital de la rente, lorsque la victime a demandé et obtenu cette attribution en espèces, conformément à l'article 9 de la loi de 1898 ; 4° un capital remplaçant le service des arrérages pour les rentes inférieures ou égales à 100 francs, lorsque cette substitution a été convenue entre les parties conformément à l'article 21 de la même loi.

Le premier article des dépenses, établi de cette façon, s'est élevé successivement :

(1) Sauf pour l'année 1901, où le rapport de la Commission de surveillance porte : « Payement d'arrérages en souffrance et indemnités diverses », voy. les notes suivantes.

Arrérages et indemnités diverses :

En 1899-1900, à	14.243f	28 (1)
1901 à	45.909	81 (2)
1902 à	53.396	18
1903 à	130.832	61
1904 à	92.319	15 (3)
1905 à	84.563	47
1906 à	87.134	78
1907 à	91.181	09
1908 à	122.133	24

(1 et 2) Nous ne donnons ces chiffres que sous réserves, une différence de 197 fr. 05 pour 1899-1900, et de 909 fr. 45 pour 1901, existant entre les chiffres des rapports du Ministère du Travail et des rapports de la Commission de surveillance. Les chiffres du Ministère du Travail sont plus faibles, et aucune explication n'est donnée. Peut-être la différence est-elle constituée par ces indemnités particulières qui ne sont pas des arrérages, et les chiffres inférieurs du Ministère du Travail ne comprendraient-ils pas ces indemnités ; ils énoncent pourtant ces dépenses sous le titre assez large : « Le fonds de garantie a payé immédiatement aux bénéficiaires..... » et les rapports suivants comprennent les indemnités particulières avec les arrérages, sous la rubrique analogue : « Sommes payées aux bénéficiaires des indemnités ». Quant aux chiffres plus forts de la Commission de surveillance, ils figurent sous les titres, en 1899-1900 : « Payements d'arrérages en souffrance », et en 1901 : « Payements d'arrérages en souffrance et indemnités diverses » ; on sait que dans les rapports suivants la mention « et indemnités diverses » a été supprimée, sans que les indemnités particulières cessent d'être comprises dans le même article.

D'ailleurs, pour 1899-1900, la Commission de surveillance ne donne que le chiffre total des « Versements à la Caisse des retraites pour constitution de pensions et payements d'arrérages en

Le second groupe est formé, suivant les termes de l'article 29-2° du décret, par « les sommes versées sur les livrets individuels, à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, et représentant les capitaux des pensions exigibles dans les cas prévus par l'article 28, § 3 de la loi du 9 avril 1898 » ; il figure sous ces mêmes rubrique et numéro dans les comptes publiés par le Ministère du Travail ; dans les comptes publiés par la Commission de surveillance de la Caisse, il figure, au contraire, au premier article des dépenses, sous le titre : « Versements à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse pour constitution de ..... francs de rentes dont les débiteurs ont été reconnus insolvables. »

souffrance » : nous n'avons pu obtenir le chiffre de 14.243 fr. 28, que nous avons pris pour les arrérages et indemnités particulières de ces deux années, qu'en retranchant de la somme globale donnée par la Commission de surveillance le chiffre des capitaux constitués à la Caisse des retraites, 16.310 francs, donné par le Ministère du Travail.

(3 *de la page précédente*) Nous trouvons ici encore une divergence entre les rapports de la Commission de surveillance et du Ministère du Travail : au lieu du chiffre que nous avons pris dans le premier de ces deux rapports, le second donne 92.313 fr. 15, soit une différence de 6 francs. Le rapport du Ministère du Travail arrive néanmoins au même chiffre pour l'*ensemble des dépenses* de toute nature de 1904, parce qu'à l'article 3 *c*) des dépenses, il donne un chiffre de 52.178 fr. 10, au lieu que, pour le même article, la Commission de surveillance donne (art. 6 des dépenses) 52.172 fr. 10, soit une différence de 6 francs en plus pour le rapport du Ministère du Travail, qui compense la première.

Les chiffres, pour ce second groupe de versements, ont été les suivants :

Capitaux constitués à la Caisse des retraites.

1900	16.310f	»
1901	200.079	»
1902	361.248	»
1903	1.532.148	»
1904	520.019	»
1905	585.810	»
1906	454.185	»
1907	455.256	»
1908	895.782	»

Si l'on veut connaître *le total des sommes que le fonds de garantie a dû fournir chaque année aux lieu et place des débiteurs*, soit en payant aux victimes les arrérages ou indemnités exigibles, soit en constituant les capitaux des rentes, aux lieu et place des débiteurs, il faut additionner les dépenses des deux groupes et l'on obtient :

Ensemble des arrérages, indemnités diverses et capitaux constitués :

1899-1900	30.553f	28
1901	245.988	81
1902	414.644	18
1903	1.662.980	61
1904	612.338	15
1905	670.373	47
1906	541.319	78
1907	546.437	09
1908	1.017.915	24

D'après ces chiffres, quelle a été la somme dont les dépenses de chaque année ont dépassé les dépenses de l'année précédente, ou pour laquelle les dépenses de l'année ont été en diminution par rapport à celles de l'année précédente ?

En 1901,	augmentation :	215.435f 53	»	»
1902	—	168.655 37	»	»
1903	—	1.248.336 43	»	»
1904	»	»	diminution :	1.050.642f 46
1905	—	58.035 32	»	»
1906	»	»	—	129.053 69
1907	—	5.117 31	»	»
1908	—	471.478 15	»	»

Ces différences ressortiront mieux si nous calculons le pourcentage dont les mêmes dépenses ont augmenté ou diminué d'une année à l'autre : la proportion que représente l'augmentation ou la diminution apparue chaque année, par rapport aux dépenses de l'année qui précède, est la suivante :

Pour 1901 . .	705 0/0	en plus	»
1902 . .	68 0/0	—	»
1903 . .	301 0/0	—	»
1904 . .	»	»	63 0/0 en moins.
1905 . .	9 0/0	—	»
1906 . .	»	»	19 0/0 —
1907 . .	0,9 0/0	—	»
1908 . .	86 0/0	—	»

Ce sont ces trois derniers tableaux qu'il convient de retenir.

II

Nous pouvons laisser de côté les deux premières années 1899-1900, pendant lesquelles la loi commençait à peine à s'appliquer, et considérer seulement les huit dernières années. On voit, malgré tout, que les variations sont extrêmement importantes ; le chiffre d'une année ne peut, en aucune façon, servir de base à des prévisions pour l'année suivante : la moyenne annuelle, pour cette période, a été de 713.800 francs, en chiffres ronds, et le premier tableau montre que tantôt les dépenses étaient notablement inférieures à cette moyenne, — c'était le cas le plus fréquent, — tantôt notablement supérieures, — c'était le cas pour les deux années 1903 et 1908.

Le fonds de garantie, au début de l'application de la loi, a été surtout atteint par l'insolvabilité d'employeurs non assurés qui se trouvaient dans l'impossibilité de payer les indemnités mises à leur charge ; c'étaient, en particulier, des petits patrons appartenant à l'industrie du bâtiment ou des transports, dont les risques d'accidents sont considérables ; c'étaient aussi des entrepreneurs de travaux publics, qui, constituant leur entreprise d'une façon rapide, sans prendre toujours, avec beaucoup de soin et d'expérience, les précautions utiles, puis disparais-

sant après des opérations de courte durée, forment une classe assez dangereuse pour le fonds de garantie.

A partir de l'année 1902, on assiste aux premiers insuccès des organismes d'assurance. Nous n'insisterons pas sur ce point, qui doit faire l'objet de la deuxième partie de notre étude. Nous donnons seulement l'explication du chiffre très élevé de 1903 : il résulte de la faillite de la compagnie *l'Espérance*, par suite de laquelle le fonds de garantie a dû, cette année-là, effectuer des versements considérables, soit en arrérages, soit surtout en capitaux constitutifs. Les opérations de *l'Espérance* ayant été presqu'entièrement liquidées à cette époque, les dépenses de 1904 retombent à un chiffre normal. Mais, dans l'intervalle, trois autres radiations étaient opérées par le contrôle des assurances, qui écartait de la liste des organismes approuvés : l'*Industrie française*, l'*Éternelle*, la *Société générale des Assurances agricoles et industrielles* : ensuite, au début de 1906, ce fut le tour de la *Conservatrice*.

Il ne semble pas, cependant, que l'influence de ces faillites ou liquidations, dont les opérations ne sont pas toutes terminées, se soit exercée d'une manière remarquable sur les dépenses des années 1904-1907 ; car les rapports ne signalent, comme cause notable de dépenses pour 1904, que les conséquences atténuées de la faillite de *l'Espérance* ; ils

nous révèlent même que, pour l'*Industrie française*, l'*Éternelle* et la *Société générale des Assurances commerciales et industrielles*, on avait prévu des charges « relativement peu importantes ».

Pour l'augmentation de 1905, nous voyons qu'elle est due aux constitutions de capitaux, les sommes versées pour arrérages et indemnités diverses étant en diminution; mais les rapports n'indiquent pas s'il s'agit d'assureurs ou d'employeurs non assurés. L'augmentation très légère de 1907 n'est certainement pas due aux assureurs : pour les arrérages et indemnités diverses, le fonds eut alors à effectuer douze paiements pour *l'Espérance*, cinq pour *la Conservatrice*, cent-quarante-deux pour *l'Industrie française*, mais les versements faits aux lieu et place d'assurés diminuaient, tandis que la charge augmentait du chef des employeurs non assurés : ceux-ci sont donc responsables de l'augmentation de cet article; pour les capitaux constitués, l'augmentation est également imputable aux employeurs non assurés, dans une proportion plus forte encore.

L'augmentation de 1908 est, avec celle de 1903, l'un des faits les plus saillants. Elle provient à la fois des arrérages et indemnités diverses, environ 30.000 francs, et des capitaux constitués, environ 440.000 francs, et nous savons, par le rapport de la Commission de surveillance, que les conséquences de la liquidation de *l'Industrie française* se firent

particulièrement sentir à cette date, après un assez long délai. Mais on enregistre alors deux nouveaux désastres qui grèvent lourdement le fonds de garantie : la faillite de la Compagnie des voitures *l'Urbaine* et la liquidation judiciaire de la Société des Ardoisières de la Forêt (1). En l'absence de renseignements sur l'importance des charges imposées par chacun de ces trois débiteurs, il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de dire si la progression est imputable au premier plutôt qu'aux deux autres.

Il eût été, d'autre part, fort intéressant de savoir quelle influence les lois récentes, sur l'assujettissement du commerce et l'adhésion volontaire, avaient exercée sur les dépenses. Pendant l'année 1907, ces appels ont été adressés au fonds de garantie, mais pour des sommes évidemment minimes ; le rapport du Ministère du Travail se borne à exposer que « l'extension de la loi aux entreprises commerciales... n'a pas eu de répercussion sensible sur les dépenses, puisque ces dernières, qui s'élevaient à 743.988 fr. 14 pour 1906, passent à 790.271 fr. 11 en 1907 » ; l'indication est évidemment bien vague et fondée sur une base peu sérieuse, car de fortes dépenses motivées par les appels du commerce n'auraient pas accru les dépenses totales, si elles avaient été compensées

(1) Appartenant toutes les deux à la catégorie des « industriels » passibles de la taxe de 0,04 additionnels à la patente.

par une diminution des dépenses provenant du autres catégories. Pour l'année 1908, les appels du commerce ont dû parvenir plus nombreux au fonds de garantie ; le seul rapport qui ait été publié, le rapport de la Commission de surveillance, n'en fait pas mention, alors qu'il explique l'augmentation d'autres articles des dépenses (frais de perception et dégrèvements) par la mise en œuvre de la loi de 1906 ; il est vrai que la progression des appels adressés au titre du commerce et des adhérents volontaires a dû rester relativement négligeable auprès des dépenses imposées par les trois liquidations dont nous avons parlé. Il n'en est pas moins certain que l'on doit souhaiter la publication de renseignements précis : le chiffre des versements effectués au titre de l'industrie, du commerce, des mines, des assujettis non patentés et des adhérents volontaires, soit que les employeurs n'aient pas contracté d'assurance, soit que l'appel ait eu pour cause le défaut de paiement de la part de l'assureur, devrait figurer dans les rapports, au moins par approximation. Si le prochain rapport du Ministère du Travail ne contient pas cette discrimination pour 1908, il faut espérer que, dans l'avenir, le vœu que nous exprimons nous-même, après d'autres personnes plus compétentes (1), recevra satisfaction : si les statistiques

(1) Voyez le compte-rendu de la séance de la Chambre, 9 juin

promises ont été établies (1), fût-ce d'une façon imparfaite, elles sont en tout cas assez intéressantes pour mériter d'être connues, car il est impossible de se faire autrement quelqu'idée des résultats de notre législation.

En présence des chiffres que nous avons cités, le théoricien pourrait être tenté de chercher une explication systématique ; on peut croire que le flux et le reflux des dépenses du fonds de garantie, provenant du mouvement des insolvabilités, des faillites ou des liquidations, suivrait une marche parallèle à celle de l'ensemble de la production ; on essayerait alors de trouver une coïncidence entre les années de fortes dépenses pour le fonds de garantie et les années critiques que traversent le commerce et l'industrie ; on construirait une théorie du mouvement des dépenses du fonds avec la théorie économique générale des crises ; on pourrait même se laisser entraîner jusqu'à prétendre que, les crises étant périodiques et susceptibles d'être prévues par les économistes, de même l'accroissement anormal des dépenses du fonds, pour certaines années, pourrait être connu d'avance, et le taux des taxes élevé afin de faire face

1904 (*J. off.*, pp. 1352 et ss.) et de la séance du Sénat, 27 mai 1909 (*J. off.*, pp. 340 et ss.).

(1) Voyez les déclarations faites, par le commissaire du Gouvernement, M. le Conseiller d'État Delatour, directeur de la Caisse des dépôts et consignations, à la séance précitée de la Chambre.

aux événements qui doivent se produire. Nous croyons qu'il faut abandonner ce vain espoir; une pareille recherche procéderait d'une illusion complète, les contingences ayant en pratique une influence trop forte pour laisser apparaître les résultats des principes de doctrine. La théorie des crises pourrait se manifester difficilement déjà si le fonds de garantie ne se trouvait atteint que par l'insolvabilité des chefs d'entreprise : car la charge du fonds est proportionnelle, non pas au passif total des faillites et des liquidations, mais à la place occupée dans ce passif par les dettes d'indemnité, et les insolvabilités qui se répercutent sur les dépenses du fonds ont souvent pour cause, au lieu de phénomènes économiques généraux, les accidents mêmes, à la suite desquels les chefs d'entreprise se trouvent frappés inopinément d'une dette d'indemnité très lourde, et qui échappent évidemment à la loi de périodicité. Plus difficile encore serait-il de découvrir la concordance sous l'empire de notre droit positif, qui fait supporter au fonds de garantie l'insolvabilité des assureurs, sans lui donner un recours contre les assurés : les fortes dépenses du fonds sont résultées, pour la plus grande part, avons-nous vu, d'insolvabilités d'assureurs ; or, les faillites ou liquidations de sociétés d'assurances sont survenues, non point par l'effet de crises économiques générales, mais par suite de vices originaires d'organisation, ou de l'évé-

nement de sinistres dont l'assureur ne se trouvait pas en mesure de solder les conséquences. Enfin, les répercussions sont lentes, nous l'avons dit aussi : la débâcle de *l'Industrie française* et de la compagnie des voitures *l'Urbaine* a grevé le budget du fonds de garantie en 1908, alors que l'origine en remontait assez loin dans le passé ; la lenteur de ces répercussions n'est même pas uniforme ; elles s'échelonnent, en outre, sur plusieurs budgets successifs ; une confusion, un chevauchement, s'établit ainsi, qui empêche les années de fortes dépenses de coïncider avec les années où naissent des insolvabilités destinées à atteindre le fonds. Les effets des crises industrielles ou commerciales disparaissent donc devant l'importance de ces divers facteurs et d'une autre cause de progression dont nous devons dire un mot maintenant, inhérente à la période de début où se trouve notre législation des accidents.

III

Cette première catégorie de dépenses, composée par l'ensemble des sommes que le fonds doit fournir aux lieu et place des débiteurs, soit en arrérages et indemnités diverses, soit en capitaux représentatifs, forme ce que nous avons appelé les *dépenses principales*. Les dépenses accessoires que nous examinerons ensuite sont peu redoutables pour le fonds :

les sommes à fournir aux lieu et place des débiteurs constituent au contraire le gros élément des charges passées et à venir du fonds de garantie, le gros élément de risques et de craintes. Sans nous attarder sur les indications statistiques déjà rappelées, sans entrer dans le détail des questions relatives à l'assurance, nous devons insister sur les grands principes qui, dominant les tendances de cette catégorie principale de dépenses, dominent par là-même le montant global des dépenses du fonds de garantie et les risques de l'institution toute entière.

Il est évident que ces risques doivent aller, longtemps encore, en augmentant, jusqu'à l'époque du plein fonctionnement de nos lois relatives aux accidents.

Voici, par exemple, la loi du 9 avril 1898. Nous pouvons supposer que la somme des indemnités afférentes aux accidents qui se produisent chaque année est constante : car, si certaines années sont marquées en fait par des sinistres plus graves, il n'y a pas de progression à redouter sur ce point, le développement de l'activité industrielle pouvant être compensé par le perfectionnement des mesures de précaution prises contre les accidents : une moyenne peut donc être établie. Ce chiffre des indemnités afférentes aux accidents annuels étant constant, une progression se réalise néanmoins dans la dette annuelle d'indemnités.

Choisissons l'année 1904 : au cours de cette année, les individus responsables deviennent débiteurs des indemnités afférentes aux accidents survenus en 1904 : c'est la somme constante dont nous avons parlé. Ces indemnités ne vont pas être immédiatement liquidées, sauf pour une part très minime (d'autant plus minime que nous ne faisons pas entrer en ligne de compte les indemnités de demi-salaire, frais médicaux, pharmaceutiques ou funéraires, dont le fonds de garantie ne répond pas), car il s'agira surtout de rentes, dont le capital ne sera pas exigible.

La liquidation des indemnités consistant en pensions, au point de vue des risques du fonds de garantie, ne s'effectuera, d'une façon relativement immédiate, que dans les hypothèses suivantes : 1° le chef d'entreprise est assuré et l'assureur est de ceux qui constituent les capitaux à la Caisse des dépôts : alors, le capital étant constitué, le fonds de garantie n'a pas été atteint et ne court aucun risque pour l'avenir ; 2° le chef d'entreprise n'est pas assuré, mais préfère se libérer en constituant le capital à la Caisse : même résultat pour le fonds de garantie ; 3° le chef d'entreprise ou l'assureur sont insolvables : le fonds de garantie est atteint, il doit constituer le capital ; en revanche, il est encore à l'abri pour l'avenir.

En dehors de là, la dette afférente aux accidents de 1904 n'est pas liquidée : les arrérages de 1904

seulement sont liquidés : ils sont versés par le débiteur, ou, s'ils restent impayés pour un autre motif que l'insolvabilité du débiteur, ils sont versés par le fonds de garantie : mais les risques vont subsister pendant les années suivantes.

Pendant l'année 1905, le débiteur devra continuer le service des arrérages ; sinon, ces arrérages tombent à la charge du fonds ; et de même jusqu'à l'extinction de la rente ou jusqu'à la constitution du capital. Pendant l'année 1905, le débiteur peut devenir insolvable et le fonds de garantie doit alors constituer le capital ; ce capital est à peu près aussi élevé qu'en 1904, car, s'il doit diminuer avec le temps, la diminution est lente et ne se fait pas souvent sentir pour les premières années (1) ; si l'insolvabilité ne se produit pas en 1905, elle peut se produire en 1906, et ainsi de suite jusqu'à l'extinction de la rente : la rente pourra représenter chaque année un capital constitutif moins élevé, mais ce capital ne descend pas jusqu'à zéro tant que dure la vie du crédi-rentier ; la liquidation peut intervenir avant le décès du crédi-rentier, en dehors de l'hypothèse d'insolvabilité, s'il s'agit par exemple d'un conjoint survivant qui se remarie : ces causes d'extinction sont toutefois trop peu importantes pour qu'on

(1) Nous avons dit, en effet, que le capital constitutif augmente d'abord, s'il s'agit de la victime elle-même (*supra*, livre I, titre II, chap. III).

puisse sérieusement en faire état. Voilà donc une grande partie de la dette afférente aux accidents de 1904 qui se reporte sur l'année 1905 : or celle-ci va recevoir, en outre, comme contingent nouveau, la dette annuelle constante relative aux accidents qui surviendront en 1905 : la dette globale de 1905 se trouve, par conséquent, supérieure à celle de 1904.

Ce fait, que nous avons précisé par un exemple, se réalise évidemment d'une façon continue depuis le début de l'application de la loi. Pour se rendre exactement compte de l'accumulation qui se produit ainsi et des risques qu'elle engendre pour le fonds de garantie, on doit considérer, conformément aux explications que nous venons de fournir, non seulement les arrérages qui s'ajoutent aux arrérages des rentes antérieurement nées, mais les capitaux que représentent ces rentes dont la somme s'accroît sans cesse ; il faut envisager non seulement la dette exigible, mais la dette éventuelle qui peut grever le fonds si le capital devient exigible ; c'est cette dette virtuelle, comprenant les capitaux mêmes, qui flotte et plane comme une menace au-dessus du fonds de garantie.

L'accumulation apparaît comme un danger à trois points de vue.

Le nombre des débiteurs d'indemnités va toujours croissant. Pendant la première année d'application de la loi, les chefs d'entreprise qui sont atteints par des accidents forment relativement une minorité

assez faible ; d'autres chefs d'entreprise sont atteints l'année suivante, puis d'autres encore, et le nombre des entreprises demeurées indemnes diminue ; comme les rentes dues par les premiers subsistent, le nombre des débiteurs se multiplie.

En outre, pour chaque chef d'entreprise ou assureur pris individuellement, le montant du passif-accidents s'élève. Le passif-accidents ne tenait à l'origine qu'une petite place dans l'ensemble du passif du chef d'entreprise ; il ne tenait qu'une petite place dans la somme des indemnités mises à la charge de telle compagnie d'assurance, qui pratiquait depuis longtemps l'assurance contre l'incendie ou diverses autres catégories de risques et n'a commencé à étendre ses opérations à l'assurance-accidents qu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi de 1898 ; en vertu de l'accumulation, les dettes-accidents vont grever le chef d'entreprise et l'assureur d'une façon toujours plus lourde.

Ceci nous permet déjà de constater que les charges du fonds de garantie s'aggraveraient, même si l'on supposait que la loi de 1898 n'influe pas sur le nombre des faillites et des déconfitures annuelles : pour un nombre annuel constant d'insolvabilités, il y aurait un nombre croissant d'insolvables ayant, dans leur passif, des dettes-accidents ; — et le quantum de l'insolvabilité-accidents, par rapport à l'insolvabilité générale, s'élèverait, puisque chaque insolvable

serait grevé de dettes-accidents plus importantes.

Enfin, la supposition que nous venons de faire pour sérier les idées, est purement gratuite. Le nombre des faillites ou déconfitures, qui surviennent parmi les personnes dont le fonds peut avoir à répondre, n'a pas été constant : il s'est accru sous l'influence du fonctionnement de la loi de 1898 elle-même. Pour les chefs d'entreprise non assurés, la survenance des accidents peut être la cause d'une insolvabilité qui, sans elle, ne se produirait pas ; si l'insolvabilité se réalise dès le premier accident, le capital est constitué par le fonds et l'accumulation n'a pas lieu ; mais les chefs d'entreprise sont souvent en mesure de parer au premier accident, ils résistent alors quelque temps, puis, à mesure que les accidents se succèdent, que les arrérages s'ajoutent aux arrérages, leurs charges sont plus difficiles à supporter, les chances d'insolvabilité sont plus grandes. A plus forte raison a-t-on vu ce fait se manifester pour les assureurs : tant qu'ils n'avaient dû faire face qu'à un petit nombre de sinistres, ils pouvaient tous continuer leurs opérations ; un moment est venu ensuite où ceux dont les tarifs étaient insuffisants ont échoué par suite de la progression de leurs dettes. Ainsi peut-on dire que, — en théorie au moins et sous réserve des observations pratiques que nous présenterons en étudiant la question de l'assurance, — le nombre des insolvabilités doit augmenter.

L'accumulation de la dette virtuelle et le mouvement progressif qu'elle imprime aux dépenses du fonds de garantie étaient donc prévus pour la période de début de l'application de la loi. Ils ne prendront fin qu'au moment où l'augmentation de risques résultant du contingent annuel des dettes nouvelles sera compensée par la diminution des risques afférents aux dettes anciennes : par les décès de crédi-rentiers pour lesquels le capital n'a pas été constitué, par la diminution régulière que subit le capital représenté par la rente à mesure que le crédi-rentier devient plus âgé, par les remariages de conjoints ou départs d'ouvriers étrangers, par les insolvabilités elles-mêmes qui, amenant la constitution du capital, déchargent l'avenir en grevant le présent et liquident le risque du fonds de garantie. Alors, ce sera l'époque du *plein*, suivant l'expression de l'actuariat.

Cette époque de stabilité va se trouver encore retardée par les progrès de notre législation : les mêmes événements, que nous avons retracés pour la loi de 1898, vont se renouveler pour les lois de 1906 et de 1907. On doit normalement espérer que leur gravité sera moins considérable : si l'assurance-accidents est moins répandue dans le commerce que dans l'industrie, les risques sont en revanche moins élevés ; les patentés du tableau A, surtout ceux dont les entreprises étaient dangereuses, étaient déjà tombés en très grand nombre sous le coup de la loi

de 1898, qui comprenait ainsi la plus grande part des risques ; les lois récentes atteignent les entreprises exclusivement commerciales, moins dangereuses en général, et les adhérents volontaires, qui forment une trop petite minorité pour menacer sérieusement le fonds de garantie (1).

Ces observations théoriques ne doivent pas, cependant, faire perdre de vue la réalité. D'un côté, l'époque du plein se trouve considérablement avancée (2) par

(1) Il convient de citer, en outre, les conventions conclues avec la Belgique, le duché de Luxembourg et l'Italie, en vertu desquelles les ouvriers étrangers appartenant à ces nationalités profitent des mêmes garanties que les ouvriers français ; s'ils sont au service d'employeurs qui exercent leur industrie en France, c'est le fonds de garantie français qui sera touché, si l'employeur ne paie pas lui-même ; de là résulte une augmentation de risques. Les deux premières conventions sont plus claires, sur ce point, que l'accord franco-italien : mais ce dernier n'en a pas moins reçu la même interprétation. Il va sans dire que le fonds français ne répond pas des dettes des employeurs dont l'exploitation est établie à l'étranger.

(2) Si l'on faisait abstraction des causes de liquidation, pour ne voir que les décès, on devrait dire que le plein serait atteint au moment du décès du dernier survivant des ouvriers qui ont été victimes d'un accident pendant la première année d'application de la loi.

En effet, on peut imaginer l'exemple suivant pour la clarté de la démonstration. Supposons que, chaque année, les indemnités soient de 100, et se trouvent réduites de 10 par suite des décès annuels. Les indemnités dues pour les accidents de la première année descendent successivement à 90 pour la seconde, puis 80, 70, 60, 50, 40, 30, 20, 10 pour la dixième et 0 pour la onzième. De même pour les indemnités de 100 qui s'ajoutent chaque année. La deuxième année, on aura 90 pour les accidents de la première, plus 100 pour

deux causes de liquidation immédiate, très sérieuses en fait : la constitution des capitaux à la Caisse des retraites est une règle suivie par un très grand nombre d'assureurs ; et, pour les petits patrons non assurés, l'insolvabilité se produit presque toujours au moment où la première rente est mise à leur charge. Mais, d'un autre côté, nous verrons que toutes les craintes n'ont pas disparu relativement aux Compagnies d'assurance ; puis il reste les grandes entreprises non assurées, chez lesquelles l'insolvabilité n'a pas lieu au moment de la première dette d'indemnité (1) ; si ces grandes entreprises ne sont

ceux de la deuxième : soit 190. La troisième année, on aura 80 pour les accidents de la première, plus 90 pour ceux de la deuxième, plus 100 pour ceux de la troisième : soit 270. De même on aura pour les années quatrième à neuvième : 340, 400, 450, 490, 520, 540. Pour la dixième, il y aura encore une augmentation : car on trouvera : 10 pour les accidents de la première, 20 pour ceux de la deuxième, 30 pour ceux de la troisième, 40 pour ceux de la quatrième, 50 pour ceux de la cinquième, 60 pour ceux de la sixième, 70 pour ceux de la septième, 80 pour ceux de la huitième, 90 pour ceux de la neuvième, et 100 pour ceux de la dixième : total 550. Mais, pour la onzième, il n'y a plus d'augmentation, car on a : 0 pour les accidents de la première ; plus, pour ceux des années deuxième à dixième : 10, 20, 30, 40, 50, 60, 70, 80, 90, plus 100 pour ceux de la onzième : total 550. C'est donc le plein.

D'après la durée approximative de la plus longue vie humaine et l'âge minimum des victimes d'accidents, on aurait fixé la période du plein à quatre-vingts années environ après le début de l'application de la loi : le plein ne se réaliserait guère, pour la loi de 1898, qu'autour de l'année 1980.

(1) La constitution des capitaux à la Caisse des retraites, prati-

pas majorité, en elles n'en tiennent pas moins la plus grande place dans les risques du fonds, à cause de l'importance des versements dont chaque faillite, survenue parmi ces débiteurs, est la source pour le fonds de garantie. Aussi les dépenses de celui-ci doivent-elles demeurer très irrégulières ; on peut bien dire qu'elles tendent encore à augmenter : on ne peut pas évaluer la progression, ni fixer approximativement l'époque du plein.

quée par beaucoup de Compagnies d'assurances, est au contraire exceptionnelle dans l'industrie. Nous verrons que cette constitution est obligatoire pour les Compagnies d'assurances à cautionnement réduit ; quant aux autres, elles y ont parfois recours volontairement, lorsque le capital déterminé par le tarif est relativement faible et que l'examen médical fait prévoir des chances de décès très restreintes : tel est le cas, par exemple, si l'accident a engendré une incapacité absolue ou presque absolue sans atteindre sérieusement l'état général de la victime (*supra*, livre I, titre II, chap. III) ; c'est une sorte d'assurance sur la vie que la Compagnie réalise alors au détriment de la Caisse des retraites d'une façon régulière et légale.

CHAPITRE II

DÉPENSES ACCESSOIRES.

—

SOMMAIRE DU CHAPITRE.

A) Dépenses relatives à l'alimentation du fonds de garantie. — § 1er. Frais d'assiette des taxes additionnelles. — § 2. Frais de perception. — § 3. Dégrèvements. — Observations concernant les dépenses relatives à l'alimentation : rapport existant entre ces dépenses et le produit des taxes.

B) Suite des dépenses accessoires : dépenses relatives au fonctionnement du fonds de garantie. — § 4. Frais administratifs. — § 5. Frais judiciaires et de poste.

Les dépenses que nous venons d'étudier représentent les versements effectués par le fonds de garantie en tant que caution : c'est donc, peut-on dire, le chiffre de l'utilité même de l'institution. Les dépenses accessoires constituent, en quelque sorte, sa consommation improductive. Elles figurent, dans le décret du 28 février 1899, au troisième article des dépenses : « 3° Le montant des frais de toute nature auxquels donne lieu le fonctionnement du fonds de garantie » ; mais elles sont développées d'une façon

plus précise dans les comptes publiés par le Ministère du Travail et surtout dans les comptes publiés par la Commission de surveillance de la caisse : ce sont donc ces derniers, où elles forment les articles 3 à 7 inclusivement, que nous devons suivre.

Le fonds de garantie, étant alimenté au moyen des taxes additionnelles que nous avons eu l'occasion d'examiner, doit naturellement supporter les charges qui accompagnent toujours le fonctionnement d'un impôt.

§ 1er. — *Frais d'assiette des taxes additionnelles.* — Il faut d'abord fixer la part contributive de chacun des assujettis. Les comptes du fonds de garantie portent chaque année des dépenses pour frais d'assiette qui comprennent, en général, l'établissement des rôles primitifs de l'exercice, des rôles supplémentaires de l'exercice précédent, et même d'exercices antérieurs (1) :

(1) Le détail, qui n'est jamais indiqué dans les rapports du Ministère du Travail, ne figure pas toujours dans la partie principale du rapport de la Commission de surveillance de la Caisse ; on le trouve dans les *annexes* de ce rapport, état no 9 *ter*. Nous le donnons afin de faire ressortir la part de la loi du 12 avril 1906, dont nous parlerons dans un instant.

Dépenses de		Frais d'assiette de :						Total
1899-1900	1899	5.268f 53	»	»	»	»		5.268f 53
1901	1899	44.424 63	1900	50.442f 82	1901	46.017f 29		140.884 74
1902	1900	61 88	1901	17.609 15	1902	59.310 52		76.981 55
1903	1901	20.56	1902	7.311 90	1903	58.645 49		65.977 95
1904	1902	6 36	1903	6.863 52	1904	52.164 97		59.034 85
1905	1903	25 13	1904	6.980 78	1905	49.702 51		56.708 42
1906	1904	1 96	1905	6.408 94	1906	47.840 63		54.251 53
1907	1903 et 1905	5 34	1906	6.733 30	1907	97.251 93		103.990 57
1908	1906	4 84	1907	11.864 43	1908	100.251 47		112.125 74

§ 2. — *Frais de perception.* — Les rôles étant ainsi dressés, il faut faire rentrer le produit des taxes : dans les comptes de l'année sont inscrits les frais de perception relatifs aux recouvrements qui ont été effectués pendant l'année précédente :

1899-1900	»
1901	17.172f 90
1902	»
1903	»
1904	»
1905	42.518 37
1906	41.358 13
1907	41.492 13
1908	64.203 48

§ 3. — *Dégrèvements.* — Enfin, lorsque le produit des taxes a été encaissé, il n'est point par lui-même acquis au fonds de garantie d'une manière intégrale et définitive ; des dégrèvements sont obtenus, des restitutions et des reversements doivent être opérés sur les taxes recouvrées ; des dépenses sont donc faites chaque année de cette façon, et portées en compte l'année suivante :

1899-1900	»
1901	»
1902	»
1903	»
1904	»
1905	73.464f 20
1906	49.762 69
1907	42.009 79
1908	51.678 03

Sur ces trois articles, quelques remarques suffiront.

On voit que les comptes sont assez incomplets ou irréguliers pour les premières années. Il est normal qu'il n'y ait pas de frais de perception ni de dégrèvements dans les comptes de 1899-1900, puisque c'était le début de l'application de la loi et que

ces dépenses ne figurent jamais qu'au compte de l'année suivante ; mais il est regrettable que les comptes n'aient pas toujours été établis de la même manière depuis le moment où ces dépenses auraient pu y être portées conformément à la méthode employée à l'heure actuelle ; les comptes de 1902 ne contiennent qu'une somme de 5.976 fr. 34 pour « reliquat des frais de perception de 1899 et frais relatifs à la régularisation des dégrèvements de 1901 » (1) ; les comptes de 1904, une somme de 953 fr. 38 pour « régularisation des dégrèvements de 1903 » ; les rapports du Ministère du Travail exposent d'ailleurs que, depuis l'origine jusqu'à l'année 1904 inclusivement, les frais de perception et les dégrèvements n'étaient pas portés en dépenses, mais déduits du produit des taxes portées en recettes (2), ce qui n'est pas absolument exact, puisque nous trouvons, en 1901, 17.100 francs pour frais de perception de 1899-1900, et, en 1902 et 1904, les sommes de 5.900 francs et 900 francs indiquées ci-dessus. Quant au chiffre très élevé des dépenses de 1901 pour frais d'assiette, il s'explique

(1) La même somme figure, dans le même rapport, sous une autre dénomination, aux *annexes* donnant le résumé des opérations au 31 décembre 1902 : nous y lisons en effet, p. 119, état n° 9 *ter* : « Frais de perception de 1899 et 1901 : 5.976 fr. 34 ».

(2) Voy. les trois premiers rapports du Ministère du Travail, présentés en février 1905, mars 1906 et octobre 1906.

par ce fait que, contrairement à la règle observée ensuite, les frais d'établissement des rôles primitifs n'avaient pas pu être portés en dépenses l'année même, au début de l'application de la loi.

En dehors de là, ces trois tableaux nous révèlent un mouvement normal des dépenses, correspondant à celui du produit des taxes. Le produit des taxes passe, de 1.372.000 francs en 1906, à 1.976.000 francs en 1907 et 2.240.000 francs en 1908 : les frais d'assiette s'élèvent, en conséquence, pour les mêmes années. Comme il y a toujours un retard d'un an pour les frais de perception et les dégrèvements, l'augmentation n'apparaît sur ces deux articles qu'en 1908. Ce sont toujours les effets de la loi du 12 avril 1906. Les frais d'assiette avaient été, en outre, plus considérables en 1902 parce qu'il y avait eu un retard dans l'établissement des rôles supplémentaires de 1901, reportés en partie sur 1902.

Maintenant, les taxes ayant été réduites à partir de l'année 1910, les frais de perception proprement dits vont être appelés à diminuer, car ils sont proportionnels aux sommes payées ; les dégrèvements, en théorie, devraient subir la même diminution : mais les frais d'assiette resteront très élevés. Dans leur ensemble, les dépenses afférentes au recouvrement ne s'abaisseront donc pas en proportion du produit des taxes comme elles avaient augmenté avec lui : car on

ne percevra pas sur un plus petit nombre de contribuables ; on percevra des taxes plus faibles sur des contribuables plus nombreux, et la perception sera naturellement plus onéreuse.

§ 4. — *Frais administratifs.* — Le fonds de garantie est une institution fort importante, dont les opérations sont assez considérables et complexes ; son fonctionnement exige ainsi des frais assez élevés et, la gestion étant confiée à la Caisse des dépôts et consignations, le fonds de garantie doit rembourser à celle-ci le montant de ses frais administratifs ; dans le compte de chaque année figurent les frais qui sont remboursés pendant l'année même et qui se réfèrent à la gestion de l'année précédente :

1899-1900	»
1901	11.591f 50
1902	16.747 87
1903	22.293 62
1904	40.358 36
1905	29.372 40
1906	32.151 78
1907	37.068 71
1908	38.602 49

Les dépenses 1899-1900 ne de comprennent pas cet article, puisque les frais de cette première pé-

riode n'ont été remboursés, conformément à la règle, qu'en 1901. Les frais augmentent d'une façon régulière, avec l'importance progressive des opérations du fonds de garantie. En 1903, année très chargée comme nous avons vu, les frais ont été naturellement très élevés, et leur remboursement a grevé le budget de 1904.

§ 5.— *Frais judiciaires, frais de poste et divers.* — Les opérations du fonds de garantie n'impliquent pas seulement des frais de gestion : elles sont encore l'occasion de transmissions postales, de procédures variées, d'instances en recouvrement engagées contre les débiteurs, avec dépens à supporter, émoluments ou débours à payer ou rembourser aux greffiers, etc. Le fonds a dû inscrire ainsi dans ses comptes les sommes suivantes :

En 1899-1900	»
1901	»
1902	1.805f 78
1903	49.685 33
1904	52.172 10 (1)
1905	29.392 78
1906	25.144 23
1907	19.272 82 (2)
1908	21.821 59

(1) Nous trouvons ici une divergence entre le rapport de la Com-

Ces frais doivent varier aussi avec l'importance des opérations du fonds et des poursuites qu'il engage. Les rapports ne nous renseignent pas sur ce sujet, sauf le dernier rapport de la Commission de surveillance, qui nous présente la légère augmentation de 1908 comme le corollaire des trois liquidations et faillites dont nous avons déjà parlé.

L'examen de ces divers articles, tant principaux qu'accessoires, va nous permettre de jeter maintenant un coup d'œil sur l'ensemble des dépenses.

mission, que nous avons pris pour base, et le rapport du Ministère du Travail, qui donne le chiffre de 52.178 fr. 70. Nous avons dit que les rapports arrivaient cependant au même chiffre de dépenses totales pour 1904, parce que cette différence est compensée par celle que nous avons relevée dans les *arrérages et indemnités diverses (supra*, titre Ier).

(2 *de la page précédente*) Le chiffre de 19.292 fr. 82, qui figure à la place de celui que nous donnons ici, dans le rapport de la Commission de surveillance publié par le *Journal officiel*, en annexe à la séance de la Chambre du 23 juin 1908 (no 1814) provient manifestement d'une erreur; il ne concorde pas avec le total des dépenses ni avec les autres documents.

CONCLUSION

L'ENSEMBLE DES DÉPENSES.

—

Les dépenses de toute nature du fonds de garantie, aussi bien en frais qu'en versements d'arrérages, indemnités ou capitaux constitutifs, ont atteint dans leur ensemble les chiffres suivants :

1899-1900	35.821f 81
1901	415.637 95
1902	516.155 72
1903	1.800.939 51
1904	764.856 84
1905	901.829 64
1906	743.988 14
1907	790.271 11
1908	1.306.346 57

Les variations, d'une année à l'autre, ont été :

	Augmentation.	Diminution.
En 1901. . . .	379.816f 16	»
1902. . . .	100.517 77	»
1903. . . .	1.394.783 79	»
1904. . . .	»	1.036.082f 67
1905. . . .	136.972 80	»
1906. . . .	»	157.841 50
1907. . . .	46.282 97	»
1908. . . .	516.075 46	»

L'ensemble des recettes a donc subi des fluctuations sensiblement parallèles à celles de son élément principal : les sommes versées aux lieu et place des débiteurs, surtout en capitaux représentatifs ; les diverses dépenses accessoires n'ont joué qu'un rôle secondaire : l'augmentation de 1902 provient principalement des capitaux représentatifs, en chiffres ronds, 160.000 francs, avec un léger appoint fourni par les arrérages, 10.000 francs, les frais administratifs, 5.000 francs, et judiciaires 1.000 francs ; — pour l'augmentation exceptionnelle de 1903, il en est de même : capitaux constitués, 1.170.000 francs, arrérages, 77.000 francs, frais judiciaires, 48.000 fr., et administratifs, 6.000 francs ; — dans l'augmentation de 1905, les degrèvements, qui commencent alors à figurer dans les comptes, occupent au contraire la première place, 73.000 francs, avant les capitaux constitués, 66.000 francs, et les frais de perception, inscrits aussi en dépenses à la différence des années précédentes, contribuent pour une part importante, 42.000 francs ; — la diminution de 1906 se réfère surtout aux capitaux constitués, 131.000 fr., accessoirement aux dégrèvements, 24.000 francs, puis aux frais d'assiette, 2.000 francs, et de perception, 1.000 francs ; — les frais d'assiette s'élèvent de 50.000 francs avec l'établissement des rôles des taxes nouvelles créées par la loi de 1906 ; telle est la cause de l'augmentation assez légère qui a marqué

l'année 1907 ; les frais administratifs augmentaient seulement de 5.000 francs, les arrérages de 4.000, les capitaux constitués de 1.000 ; — l'année 1908 se signale, après l'année 1903, par un chiffre exceptionnel de dépenses : l'augmentation porte encore à titre principal sur les capitaux constitués, 440.000 francs, à titre accessoire sur les arrérages, 30.000 francs ; mais l'influence des frais est assez importante : les frais de perception et les dégrèvements commencent à se ressentir de la loi de 1906 et progressent de 23.000 francs et 10.000 francs, tandis que les frais d'assiette augmentent de 10.000 francs, les frais judiciaires de 2.000 francs, les frais administratifs de 1.500 francs.

Les dépenses accessoires comprennent, dans le chiffre total des dépenses, des articles dont le montant est parfois assez sérieux : les frais d'assiette atteignent presque le chiffre des versements d'arrérages et indemnités diverses en 1908, ils le dépassent même en 1907. Mais les dépenses accessoires sont relativement minimes par rapport à l'ensemble, 25 ou 30 pour 100 pendant les dernières années. Elles ont une certaine stabilité, progressant, soit en fonction des dépenses en arrérages et capitaux auxquelles elles n'apportent qu'un supplément assez léger, soit — au moins tant que le taux des taxes n'est pas modifié,— en fonction du produit des taxes avec lequel elles sont dans une proportion très faible et qui représente

une compensation surabondante par les nouvelles recettes qu'il procure.

C'est donc essentiellement dans le versement des capitaux constitutifs et des arrérages ou indemnités diverses, que résident les dangers les plus graves dont le fonds de garantie ait à redouter la réalisation pour l'avenir.

Aussi bien allons-nous voir qu'ils ont exercé une influence prépondérante, dans le passé, sur la situation du fonds de garantie.

LIVRE III

LA BALANCE DES RECETTES ET DÉPENSES

—

SOMMAIRE DU LIVRE III.

Différences annuelles. — Excédents de recette : leur placement. — Explication et origine des variations des différences annuelles. — Comment on peut faire face à un excédent de dépenses.

Nous connaissons maintenant les recettes et les dépenses du fonds de garantie : nous pouvons les comparer pour faire ressortir les résultats du fonctionnement de l'institution.

Si nous rapprochons les recettes et les dépenses, en déduisant de ces dernières les sommes consacrées aux achats de rente pour la réserve, nous avons les chiffres suivants :

	Recettes.	Dépenses.
1899-1900	1.283.598f 77	35.821f 81
1901	1.608.952 28	415.637 95
1902	1.650.651 14	516.155 72
1903	1.591.974 01	1.800.939 51
1904	1.466.774 38	764.856 84
1905	1 556.421 71	901.829 64
1906	1.859.053 45	743.988 14
1907	2.243.660 66	790.271 11
1908	2.535.600 24	1.306.346 57

Par conséquent, l'excédent des recettes sur les dépenses, ou inversement, a été chaque année (1) :

	Excédent de recettes.	Excédent de dépenses.
En 1899-1900. . . .	1.247.776f 96	»
1901	1.193.314 33	»
1902	1.134.495 42	»
1903	»	208.965f 50
1904	701.917 54	»
1905	654.592 07	»
1906	1.115.065 31	»
1907	1.453.389 55	»
1908	1.229.253 67	»

Ce sont ces excédents de recettes qui ont permis au fonds de garantie d'acquérir des titres de rente sur l'État, tout en conservant une certaine somme liquide, comme nous avons vu en étudiant les *produits de la réserve* (2). Les excédents étaient versés à la réserve qui, par ces apports répétés, atteignait successivement :

En 1899-1900	1.247.776f 96, dont en rentes . . .			»
1901	2.441.091 24	—	3 1/2 %	1.918.499f 20
1902	3.575.572 69	—	3 %. .	2.978.419 01
1903	3.366.607 19	—	— . .	2.978.419 01
1904	4.068.524 73	—	— . .	3.666.990 33
1905	4.723.116 80	—	— . .	4.514.599 46
1906	5.838.182 11	—	— . .	5.713.995 43
1907	7.291.571 66	—	— . .	7.063.374 05
1908	8.520.825 33	—	— . .	7.913.060 28

(1) On se rendra compte de la valeur des chiffres que nous don-

Ce dernier tableau nous indique comment l'excédent de dépenses de 1903, dû à la faillite de *l'Espérance*, pouvait être supporté par le fonds de garantie : le fonds de garantie avait en réserve, à la fin de 1902, plus de 3 millions et demi, qui lui auraient permis de faire face à des événements autrement graves que ce déficit de 208.000 francs. Mais, si nous recherchons la façon dont les choses se sont passées, nous voyons que l'on n'a pas même entamé, à proprement parler, la réserve constituée en titres de rente, et que l'on a trouvé une solution à la fois plus élégante et plus avantageuse. Dès l'année 1902, les appels des créanciers de *l'Espérance* étaient prévus et leur chiffre semblait devoir être très élevé ; cette année-là, au lieu de faire beaucoup de placements, on conserva des disponibilités assez élevées, près de 600.000 francs ; puis, pendant l'année 1903, la conversion des rentes 3 1/2 pour 100 de la réserve en 3 pour 100 fournit une somme qui, jointe aux arrérages de ces rentes, produisit 108.000 francs ; ainsi le déficit, réduit à 208.000 francs, put être couvert sans qu'une atteinte fût portée à la réserve de rentes existante ; on se borna simplement à renoncer, pour cette année 1903, à de nouveaux placements. Les

nons ici et des observations présentées dans les pages suivantes, en consultant le tableau de la situation du fonds de garantie placé en tête de notre étude.

(2 *de la page précédente*) *Supra*, livre Ier, titre II, chap. II.

charges de 1903 ont été d'ailleurs uniques dans l'histoire du fonds de garantie : les recettes totales furent dépassées, non seulement par l'ensemble des dépenses, mais même par les versements d'arrérages et capitaux ; les versements de capitaux, à eux seuls, représentèrent plus que le produit des taxes.

Pour toutes les autres années, les dépenses totales elles-mêmes n'approchent pas, non seulement des recettes totales, mais encore du simple produit des taxes. L'excédent des recettes tient surtout, pour 1899-1902 inclusivement, à l'excédent du produit des taxes sur les versements d'arrérages et capitaux ; ce fait ce renouvelle en 1904 et 1905, — quoique l'excédent soit moins fort, à cause de la progression des versements en arrérages et capitaux qui se manifeste de 1902 à 1904 et 1905, — puis (après 1906 où l'excédent très élevé est dû, par exception, au recouvrement de 260.000 francs sur le cautionnement de *l'Espérance*), en 1907 et 1908 : l'augmentation considérable de l'excédent pour ces deux dernières années tient à la progression importante du produit des taxes, conséquence de la loi de 1906 ; et ceci nous explique comment l'année 1908, malgré son chiffre de dépenses très élevé en arrérages et capitaux, — de beaucoup le plus élevé après 1903, — n'a pas été difficile à franchir pour le fonds de garantie, donnant au contraire un gros excédent de recettes.

Cette situation, extrêmement prospère, d'autant

plus prospère, en apparence, que l'on ne connaissait pas encore les chiffres de 1908, a conduit les Chambres à voter, l'an passé, une loi qui modifie automatiquement les taxes de façon que leur produit soit, avec l'ensemble des dépenses, dans un rapport approximatif d'égalité, sur la base des résultats de la pénultième année. Cette loi s'appliquant pour l'exercice 1910, nous pourrions voir seulement une fois encore ces excédents considérables, dans le prochain rapport de la Commission de surveillance, relatif à l'exercice 1909 ; l'excédent devrait ensuite normalement disparaître. Qu'arrivera-t-il si les dépenses dépassent les recettes ? On emploiera d'abord, suivant la méthode observée en 1903, le solde disponible, sauf à augmenter les taxes deux ans plus tard ; si cela ne suffit pas, on entamera la réserve de rentes, et l'on rentrera de même dans ces déboursés par une majoration des taxes. Si cela ne suffisait pas encore, les créanciers des insolvables resteraient-ils impayés, au moins momentanément, devant l'insolvabilité de la caution elle-même ? Le point est assez douteux, en l'absence de textes, et, si ce fait se produisait, une loi de circonstance pourrait intervenir utilement pour écarter les difficultés. La loi de 1898 dispose sans doute que « le paiement sera assuré par la Caisse des retraites », mais elle ajoute : « au moyen d'un fonds spécial constitué comme il va être dit » ; il semble bien cependant que l'on a voulu, avant tout, mettre les

débiteurs à l'abri contre tout danger de non-paiement, et que la Caisse ferait l'avance nécessaire au fonds de garantie (1). Le fonds de garantie rembourserait ensuite, grâce aux taxes majorées ; si cette majoration devait dépasser le taux de 0 fr. 04 pour l'industrie et le commerce, de 0 fr. 05 pour les mines, et le taux fixé par loi de finances pour les non-patentés, une loi spéciale serait votée pour autoriser la perception.

Cette hypothèse n'est guère vraisemblable, en présence d'une réserve de plus de huit millions possédée déjà, en 1908, par le fonds de garantie ; des prévisions aussi pessimistes ne seraient pas justifiées

(1) Voy. les déclarations faites à la séance du Sénat, le 7 mars 1898, au cours de la brève discussion qui eut lieu sur ce point entre MM. de Marcère et Martin, *J. off.*, Déb. parl., Sénat, sess. ord., p. 263 (v. cep. Sachet, *op. cit.*, nº 1741).

Un précédent pourrait être invoqué en ce sens : le premier rapport du Ministère du Travail (alors du Commerce) atteste que des arrérages et indemnités diverses ont été payés par le fonds de garantie, pendant l'année 1899, pour une somme de 670 fr. 75 ; il est certain, d'autre part, que le fonds n'avait aucune encaisse à cette époque, car les rôles pour le recouvrement des taxes n'ont pas même été émis au cours de l'année 1899 ; on n'a pu nous dire, dans les différents services compétents, comment le fonds avait pu payer, à cette époque, sans avoir de ressources : il est tout à fait probable que la Caisse a consenti l'avance. Nous n'attachons pas grande valeur à ce précédent : il s'agit du moment où le fonds entrait en fonctionnement, les paiements portaient sur des sommes minimes, et l'on était en présence, non pas d'une insuffisance des ressources réelles, mais d'un simple retard dans le recouvrement.

par les éléments d'appréciation que nous ont fournis nos recherches.

La situation du fonds de garantie, toutefois, ne nous est révélée que d'une manière incomplète par ces éléments généraux : elle dépend, dans une large mesure, d'éléments plus spéciaux, relatifs à la question de l'assurance. Il convient donc d'étudier cette question d'une façon plus attentive, dans ses rapports avec le fonctionnement du fonds de garantie.

DEUXIÈME PARTIE

LE FONDS DE GARANTIE & L'ASSURANCE

Nous savons que le fonds de garantie ne répond pas seulement des indemnités dues par les chefs d'entreprise non assurés : pour les chefs d'entreprise assurés, il est tenu des dettes des assureurs, et sans aucun recours contre l'assuré.

Les risques qui lui incombent ainsi sont fort importants et nous aurons, dans un premier chapitre, à examiner la part des assureurs dans les charges du fonds de garantie. Cet examen portera d'abord sur le passé ; nous signalerons les conséquences extrêmement graves que l'insolvabilité de certaines compagnies d'assurances ont entraînées pour le fonds de garantie. Essayant alors de dégager des données d'ordre général, nous apprécierons les éléments divers qui peuvent exercer une influence sur la réalisation du risque provenant, pour le fonds de garantie, de l'insolvabilité des assureurs ; le contrôle et la régle-

mentation des assurances seraient de nature, s'ils fonctionnaient d'une manière satisfaisante, à diminuer les risques du fonds d'une façon trop sensible, pour que nous puissions négliger entièrement cette matière.

Nous plaçant ensuite au point de vue des chefs d'entreprise, nous nous demanderons dans quelle mesure les employeurs non assurés constituent, en revanche, un danger pour le fonds de garantie ; ce côté du sujet présente aussi un réel intérêt : c'est une idée assez répandue que ces employeurs devraient être taxés, pour l'alimentation du fonds de garantie, à un taux plus élevé ; des recherches attentives nous permettront seules de prendre parti dans la controverse et de nous faire une opinion sérieuse sur la valeur de la réforme proposée, qui met en discussion le mode d'alimentation même du fonds de garantie.

CHAPITRE Ier

LES ASSUREURS ET LE CONTROLE DES ASSURANCES.

SOMMAIRE DU CHAPITRE.

I. — *Étude statistique.* — Insuffisance des documents publiés. — Principaux éléments de comparaison entre les dépenses provenant des assureurs et des employeurs non assurés. — Statistiques distinctes des appels adressés au fonds et des versements par lui effectués. — Conséquences extrêmement graves de la faillite de « l'Espérance ». — Prévisions moins inquiétantes pour les autres compagnies en déconfiture ; « l'Industrie française » et les dépenses de l'année 1908 ; les conséquences de ces liquidations ne sont pas encore épuisées.

II. — *Les causes des insolvabilités d'assureurs et les remèdes.* — Constitution hâtive et imprudence des sociétés. — Difficultés éprouvées par le contrôle à l'origine. — Progrès réalisés. — Garanties existant à l'heure actuelle ; diminution des risques afférents à l'insolvabilité des assureurs.

Pour apprécier la part qui revient aux assureurs dans les charges et les risques du fonds de garantie, des indications utiles auraient pu être fournies par les huit ou dix années au cours desquelles cette institution a déjà fonctionné. Malheureusement, les rapports de la Commission de surveillance n'ont pas à

faire de distinction suivant la source des dépenses, les rapports du Ministère du Commerce, ou du Travail, ne commencent à nous donner des renseignements que depuis le moment où ils portent la signature de M. Viviani, ces renseignements ne sont pas assez détaillés pour former la base de calculs sérieux et les rapports du Ministère du Travail, publiés maintenant avec un retard de deux années pour la partie relative au fonds de garantie, nous laissent dans l'incertitude au sujet de l'année 1908, qui présente un grand intérêt. Nous avons dû renoncer à obtenir une documentation moins tardive ou moins incomplète auprès des services compétents, car ceux-ci ne peuvent révéler d'avance les faits qui doivent être la matière d'un rapport ultérieur, ni les chiffres qui exigeraient un examen des comptes particuliers ou des dossiers relatifs à chaque affaire. Notre étude statistique sera donc assez brève.

I

Le seul point dont les rapports se soient préoccupés dès l'origine n'a pas grande valeur : c'est le *nombre* des appels *reçus* par le fonds. Il est évident que, le chiffre de chaque appel étant variable, le nombre des appels n'a guère de rapport avec la somme totale réclamée ; en outre, les demandes *reçues* ne sont pas toutes *prises en considération* ;

enfin, les dépenses annuelles du fonds de garantie en arrérages et capitaux constitutifs ne subissent pas une augmentation ou une diminution proportionnelle aux sommes visées par les demandes prises en considération pendant l'année, ni même aux sommes visées par les appels qui reçoivent satisfaction : l'appel porte sur les sommes dues aux créanciers, tandis que le fonds peut avoir à constituer le capital. Sous ces réserves, nous donnons, pour chaque année, *le nombre total des appels reçus*, suivi du nombre des appels concernant des *chefs d'entreprise assurés* et, pour plus de clarté, du nombre des appels concernant des *chefs d'entreprise non assurés :*

1899-1900	49	appels ;	assurés :	13 ;	non assurés :	36
1901	141	—	—	34	—	107
1902	240	—	—	113	—	127
1903	700	—	—	501	—	199
1904	591	—	—	351	—	240
1905	424	—	—	182	—	242
1906	528	—	—	260	—	268
1907	575	—	—	244	—	331

Total : 3.248 appels ; assurés : 1.698 ; non-assurés : 1.550

La statistique du *nombre* des appels *pris en considération* ne commence qu'en 1904 :

1904	518	appels ;	assurés :	289 ;	non assurés :	229
1905	394	—	—	161	—	233
1906	471	—	—	220	—	251
1907	533	—	—	211	—	322

En même temps, les rapports nous faisaient connaître *les sommes* réclamées au moyen des appels, tant pour les chefs d'entreprises assurés que pour les chefs d'entreprise non assurés. Voici quel en a été le montant, d'abord pour l'ensemble, ensuite pour chaque catégorie :

Pour les appels *reçus :*

		Assurés.	Non assurés.
1904 . . .	119.684f 41	63.749f 58	55.934f 83
1905 . . .	104.578 10	41.574 09 (1)	63.004 01
1906 . . .	109.678 29	45.677 25	64.001 04
1907 . . .	97.831 81	30.300 61	67.531 20

Pour les appels *pris en considération :*

		Assurés.	Non assurés.
1904 . . .	107.243f 15	53.492f 19	53.750f 96
1905 . . .	97.415 80	36.320 55 (2)	61.095 25
1906 . . .	92.615 89	34.658 77	57.557 12
1907 . . .	90.620 14	24.746 79	65.873 35

(1-2) Le rapport du Ministère du Travail (alors du Commerce) donne ici le chiffre de 36.320 fr. 55, pour les appels reçus comme pour les appels pris en considération, aussi bien au *Journal officiel* que dans l'édition Berger Levrault, et nous n'avons pu obtenir la rectification de cette erreur. Nous avons essayé de rétablir les chiffres. Pour cela, nous ne pouvions être guidé par le chiffre de la somme totale des appels pris en considération, 97.415 fr. 80, car ces totaux ne figurent pas dans les rapports et nous les avons déterminés par addition. Il ne nous restait que la somme totale des appels reçus, 104.578 fr. 10, et la somme des appels reçus concernant les chefs d'entreprise non assurés, 63.004 fr. 01 : en retranchant la seconde de la première, nous trouvions 41.574 fr. 09

Il aurait été particulièrement utile de connaître la part des deux catégories dans les dépenses effectives du fonds de garantie, constituées par les versements d'arrérages ou indemnités et de capitaux représentatifs : les trois premiers rapports, relatifs aux années 1899-1903, 1904 et 1905 ne fournissent aucune indication ; nous savons donc seulement que ces dépenses, pour le total et pour chaque catégorie, ont été :

Arrérages et indemnités diverses :

		Assurés.	Non assurés.
En 1906. . .	87.134f 78	28.948f 03	58.186f 75
1907. . .	91.181 09	25.560 87	65.620 22

Capitaux représentatifs :

		Assurés.	Non assurés.
En 1906. . .	454.185f »	109.905f »	344.280f »
1907. . .	455.256 »	13.964 »	441.292 »

Mais les dépenses du fonds de garantie ne restent pas toujours intégralement à sa charge : les rapports nous révèlent aussi les sommes qui ont fait retour au fonds, en 1906 et 1907, pour chacune des catégories, à divers titres :

pour les appels reçus concernant des assurés ; nous avons été conduit ainsi à adopter ce chiffre pour le premier tableau contrairement au rapport, et à considérer comme exact, pour les appels pris en considération concernant des assurés, le chiffre de 36.320 fr. 55 fourni par le rapport.

Reversements de la Caisse de retraites :

		Assurés.	Non assurés.
En 1906. . .	34.427f »	15.072f »	17.355f »
1907. . .	25.163 41	17.999 41	7.164 »

Reversements de l'administration des Postes :

		Assurés.	Non assurés.
En 1906. . .	1.292f 25	244f »	1.048f 25
1907. . .	809 15	»	809 15

Recouvrements effectués après paiement sur les débiteurs principaux :

		Assurés.	Non assurés.
En 1906. . .	305.811f 26	274.843f 98	30.947f 28
1907. . .	57.612 20	10.835 78	46.776 42

Si les statistiques que nous possédons pour 1906 et 1907 avait été tenues dès l'origine, nous saurions exactement,—sauf peut-être certaines difficultés négligeables relatives aux chefs d'entreprise assurés dont l'assurance n'est pas valable ou est contestée, — ce que le fonds de garantie a versé aux lieu et place des assureurs : ce seraient les charges auxquelles le fonds a dû faire face du chef des assureurs, et ce point est fort important, car, les recouvrements ou restitutions étant aléatoires ou assez lents, la charge, même en simples avances, doit être considérée avant tout pour la détermination des ressources dont le fonds a besoin. Quant aux dépenses imposées définitivement

au fonds par chacune des catégories, il faudrait surtout déduire les recouvrements effectués contre les débiteurs, qui fixent seuls le degré d'insolvabilité de ces débiteurs : les reversements de la Caisse des retraites et de l'administration des postes ne proviennent pas du fait du débiteur et ne dépendent pas de la situation de celui-ci ; seulement, cette déduction serait toujours impossible, sauf le cas où l'on procéderait sur une période assez longue et par approximation : les recouvrements tardent toujours à se produire, les 260.000 francs recouvrés en 1906 sur l'*Espérance* devraient, par exemple, être déduits de dépenses faites principalement en 1903 ; il faudrait donc que les rapports fournissent l'indication plus précise : « pendant l'année... il a été recouvré ... francs pour les versements concernant telle catégorie, dont... francs pour les versements effectués pendant l'année..., etc. ».

Avec les statistiques embryonnaires que nous avons reproduites, nous devons nous borner à quelques constatations assez vagues. Pour ce qui est des *appels reçus*, leur *nombre* a toujours été plus élevé pour les non-assurés, sauf en 1903, où les appels concernant les assurés sont beaucoup plus nombreux (501 contre 199), et en 1904 où ils forment une majorité assez sensible (353 contre 240) ; telle est l'importance du chiffre de 1903 que, pour la période 1899-1907, le nombre total des appels concernant

les assurés dépasse le nombre total des appels concernant les non-assurés (1.698 contre 1.550).

Pour la période 1904-1907, la comparaison est au contraire favorable aux assurés : la balance s'établit à leur profit d'une manière presque absolue ; pour le nombre des appels reçus ou pris en considération, pour le total et chacune des années, sauf 1904, — pour les sommes représentées par les appels reçus, pour le total et chacune des années, sauf 1904, — pour les sommes représentées par les appels pris en considération, pour le total et chacune des années, y compris 1904. Mais l'avantage des assurés peut très bien provenir de ce fait qu'ils se trouvent ainsi déchargés de l'année 1903, si lourde pour eux, et rien ne prouve que, pour l'ensemble de la période 1899-1907, leur part, dans les appels, soit inférieure à celle des non-assurés.

A plus forte raison, les renseignements plus complets relatifs à la période 1906-1907, s'ils sont en faveur des assurés, ne peuvent servir de base à une appréciation sérieuse. Les sommes versées en arrérages et capitaux aux lieu et place d'assureurs avaient été, auparavant, considérables. La seule faillite de l'*Espérance* avait fait brusquement passer les dépenses du fonds de garantie, pour ces deux articles, de 414.000 francs en 1902 à 1.662.000 francs en 1903. Quant aux recouvrements de 1906, s'ils ont été effectués pour une somme de 274.000 francs sur

les assureurs et 30.000 francs sur les non-assurés, il faut se souvenir que la première somme est formée presqu'en entier par les 264.000 francs du cautionnement de l'*Espérance*, dividende bien faible pour les débours que le fonds avait été contraint de faire du chef de cette société.

Il résulte des déclarations faites au Parlement par M. le conseiller d'État Delatour, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, que le fonds de garantie a dû verser plus d'un million et demi pour le compte de l'*Espérance*, société française à primes fixes : prenant part, en qualité de Commissaire du Gouvernement, à la discussion de la loi du 12 avril 1906, M. Delatour indiquait à la Chambre, le 9 juin 1904, que « la déconfiture de cette compagnie d'assurances avait imposé au fonds de garantie une dépense de 1.600.000 francs environ (1) » ; puis, lorsque la question de modification des taxes fut ensuite soulevée au Sénat, à propos du budget de 1907, et que M. Cordelet cita l'année 1903 « dans laquelle les dépenses se sont élevées à 1.800.000 francs », le directeur général intervenait de nouveau : « C'est la somme que nous a coûtée la faillite d'une seule compagnie d'assurances et des moins importantes (2) ».

Le rapport relatif à la période 1899-1903 signalait

(1) *J. off.*, 1904, Déb. parl., Chambre, sess. ord., p. 1354.
(2) *J. off.*, 1907, Déb. parl., Sénat, sess. extr., p. 1459.

ensuite trois autres sociétés d'assurances comme devant être une source de dépenses pour le fonds : l'*Industrie française*, mutuelle ; l'*Éternelle*, à primes fixes ; la *Société générale des assurances agricoles et industrielles*, également à primes fixes : mais il ajoutait que ces trois sociétés « ne semblaient devoir imposer finalement au fonds de garantie que des sacrifices relativement peu importants ». La *Conservatrice*, société française à primes fixes, fut encore déclarée en faillite le 9 janvier 1906. Il n'est guère possible d'évaluer le passif mis à la charge du fonds de garantie par ces quatre sociétés. Le rapport relatif à l'année 1907 nous révèle que des paiements d'arrérages furent effectués alors, cent quarante-deux pour l'*Industrie française*, cinq pour la *Conservatrice* (1) et douze pour l'*Espérance*, dont les appels n'étaient pas entièrement liquidés. Tout ce qu'on peut dire, c'est que le fonds a été, en 1906 et 1907, grevé plus lourdement par les dettes des employeurs non assurés que par celles des assureurs, et que les

(1) Le 27 novembre 1904, l'administration avait cependant maintenu la *Conservatrice* sur la liste des Sociétés admises à pratiquer l'assurance, sous cette réserve qu'elle ne fonctionnait plus que pour la liquidation des assurances déjà souscrites, en déclarant « avoir acquis la conviction que la liquidation progressive de la gestion spéciale pourrait s'effectuer avec les ressources de cette Société *sans danger pour le fonds de garantie* » (voy. le troisième rapport de M. le ministre Doumergue, IIe partie : contrôle des assurances, chap. 1er; contrôle financier, § V).

dépenses de 1904-1907 ont été bien inférieures à celles de 1903. Toutefois, les effets de la déconfiture de l'*Industrie française* ont dû se faire sentir plus gravement au cours de l'année 1908 : les dépenses en arrérages et capitaux s'élèvent, de 600.000 francs en moyenne pour 1904-1907, à un million pour 1908, et la Commission de surveillance attribue l'augmentation à cette déconfiture, ainsi qu'à celle de deux entreprises non assurées ; les charges subies par le fonds du chef des assureurs s'affirment donc d'une façon plus sérieuse. Enfin les appels, provenant des créanciers des compagnies que nous avons citées, n'ont pas tous été l'objet, jusqu'ici, d'un règlement intégral et définitif : si la situation du fonds de garantie n'a guère été atteinte et n'est plus menacée par la liquidation de l'*Éternelle*, par exemple, on peut citer la *Société générale des assurances agricoles et industrielles*, qui va faire figurer dans les comptes du fonds de garantie, tôt ou tard, un passif très important, sans doute inférieur à celui de l'*Espérance*, mais supérieur à celui de l'*Industrie française*.

Pour la période qui suivra la liquidation de ces insolvabilités, anciennes déjà, faut-il, en ce qui concerne l'avenir du fonds de garantie, tirer une conclusion pessimiste de ces faits ? C'est en recherchant leurs raisons d'être que nous pourrons répondre à la question.

II

Nous n'avons pas la prétention de traiter ici la matière des assurances, car plusieurs volumes ne seraient pas suffisants, et nous serions conduit à donner à cette partie de notre étude une ampleur hors de proportion avec l'ensemble. Nous nous bornerons donc à exposer les idées qui sont de nature à éclairer la situation du fonds de garantie.

Si le fonds de garantie s'est trouvé gravement frappé par les insolvabilités d'assureurs, après quelques années de fonctionnement, cela tient à deux causes essentielles.

La première se réfère aux assureurs eux-mêmes. Le principe du risque professionnel et de la responsabilité forfaitaire avait fait son apparition dans notre droit avec la loi du 9 avril 1898, et, au moment de la mise en œuvre de cette loi, une branche nouvelle des assurances, bien différente des autres, avait dû être organisée de toutes pièces. L'inexpérience des assureurs était presque absolue, puisqu'ils avaient pu s'instruire seulement par l'exemple de l'étranger. Cette inexpérience était d'autant plus grave que les assureurs n'avaient pas eu le temps de délibérer avec soin et de calculer minutieusement leurs tarifs avant de commencer leurs opérations ; les sociétés s'étaient constituées à la hâte, afin de ne point perdre la clien-

tèle des entreprises qui allaient s'assurer dès le lendemain du vote de la loi. Une concurrence ardente s'établissait entre elles, qui les poussait à rechercher le bon marché au détriment de la sécurité et les incitait encore à faire trop peu de cas des risques dont elles connaissaient mal l'étendue. Une comptabilité spéciale leur était en outre imposée, à laquelle elles n'étaient pas habituées, et cette comptabilité nouvelle ne put être réalisée qu'avec lenteur.

Cet inconvénient relatif à la comptabilité aurait déjà rendu difficile la tâche du contrôle des assurances. Mais nous trouvons ici le second motif des insuccès qui ont marqué cette période de début.

Le contrôle, en effet, n'était pas organisé avec moins d'inexpérience et de hâte que l'assurance elle-même. Les premiers fonctionnaires qui en avaient été chargés ne pouvaient remplir une mission infiniment délicate avec la compétence que l'habitude et le temps peuvent seuls développer. Ils étaient gênés, d'ailleurs, par la réglementation du contrôle, qui était incomplète et leur donnait des pouvoirs insuffisants.

Par là s'explique l'importance du passif supporté par le fonds de garantie, du chef de l'*Espérance* : si le contrôle avait été mieux organisé et s'il avait joui de prérogatives moins limitées, il aurait pu arrêter, sans attendre aussi longtemps, le fonctionnement de cette Compagnie ; il dut la laisser poursuivre ses

opérations jusqu'en novembre 1902 et aller ainsi à une faillite inévitable, dont les conséquences devaient être de plus en plus désastreuses.

Mais, peu à peu, les mesures prises par le législateur deviennent plus efficaces. Des progrès commencent à se manifester dans la comptabilité spéciale des assureurs. Le contrôle se perfectionne. Dès l'année 1903, son action se révèle plus utile : grâce à elle, les charges du fonds seront moins lourdes pour trois sociétés dont nous avons déjà parlé, l'*Industrie française*, l'*Éternelle*, et la *Société générale des assurances agricoles et industrielles* ; le passif sera moins considérable, parce que ces compagnies ont pu être écartées de la liste d'une façon moins tardive.

Une entrave importante s'opposait encore au libre jeu du contrôle et menaçait le fonds de garantie : l'administration, pour interrompre le fonctionnement des sociétés qui méritaient d'être écartées, devait attendre le 1er décembre de l'année en cours. La loi du 31 mars 1905, modifiant l'article 27 de la loi du 9 avril 1898, vint heureusement supprimer cet obstacle dangereux, en décidant qu'un arrêté ministériel pourrait mettre fin aux opérations de ces sociétés à toute époque.

La réglementation des assurances, qui tend ainsi à produire ses effets bienfaisants d'une manière toujours plus complète, présente des garanties très sérieuses

pour les créanciers et pour le fonds lui-même, qui est tenu comme caution. Si la société est de celles qui constituent les capitaux à la Caisse des retraites, son cautionnement est réduit de moitié, mais le fonds est normalement mis à l'abri des appels, puisque les capitaux représentatifs sont entre les mains de la Caisse des retraites. Si la société est de celles qui ne constituent pas, elle doit former des réserves dont elle garde la gestion : le fonds pourra s'emparer de ces réserves et se couvrir, s'il y a lieu, au moyen du cautionnement qui ne bénéficie pas, en ce cas, de la réduction. Ces exigences n'ont pas toujours été suffisantes, puisque le fonds a été atteint, nous le savons, par la déconfiture de l'*Espérance*, de l'*Éternelle*, de l'*Industrie française*, de la *Conservatrice*, qui constituaient les capitaux, et de la *Société générale des assurances agricoles et industrielles* qui, après s'être soumise à cette obligation, adopta, en 1902, le régime du cautionnement plein ; elles sont pourtant de nature à limiter ses risques, si le contrôle les fait observer rigoureusement et sans retard.

Le contrôle, plus expérimenté et mieux armé, s'acquitte de mieux en mieux de cette tâche, vérifiant l'exécution des règles établies, imposant des versements ou des modifications statutaires, sous menace de retrait de l'autorisation, et faisant prononcer ce retrait au moment opportun, si la sanction est nécessaire. Mais cela ne veut pas dire que le fonds de

garantie soit désormais à l'abri de tout danger relativement aux assureurs. S'il a beaucoup moins à craindre de déconfitures résultant d'un vice originaire de l'organisation d'une compagnie, il n'est toujours pas impossible qu'un assureur se trouve subitement incapable de faire face à des charges inattendues, provenant de sinistres répétés qui se produiraient à une certaine époque ou présenteraient une gravité exceptionnelle. Il faut aussi tenir compte des délais qui ne peuvent être supprimés ; comme les assureurs ne sont pas contraints d'établir les capitaux ou les réserves à la minute même où le sinistre se réalise, on ne peut pas se dispenser absolument de prévoir le cas où l'insolvabilité naîtrait dans l'intervalle et où le cautionnement serait, contrairement aux vraisemblances, insuffisant pour couvrir le déficit ; si le contrôle doit agir avec promptitude, il ne doit pas non plus agir prématurément, car, suivant la remarque très juste du premier rapport, « notre régime d'assurance libre et surveillée serait faussé si l'on interrompait les opérations d'une compagnie avant d'avoir pleinement acquis conscience de la nécessité d'une telle mesure ». Enfin, pour reproduire tous les renseignements que l'administration compétente nous a fournis, nous ajouterons que le contrôle ne peut avoir la certitude de démasquer, malgré sa vigilance, tous les agissements blâmables des assureurs : on peut toujours redouter que des dissimula-

tions de contrats ou de sinistres échappent à sa perspicacité, au moins pendant quelque temps, grâce à de savantes combinaisons d'assureurs malhonnêtes.

Si nous devons croire que les risques vont en s'atténuant et que les événements de la période de début ne se reproduiront plus, ces divers motifs de doute interdisent au fonds de garantie de se considérer pour l'avenir, du côté des assureurs, comme jouissant d'une sécurité pleine et entière.

En étudiant l'influence du contrôle et des insolvabilités d'assureurs sur les dépenses du fonds, nous n'avons envisagé qu'une face de notre sujet : l'assurance intervient encore dans les rapports du fonds de garantie et des chefs d'entreprise assujettis.

CHAPITRE II

LES DÉPENSES PROVENANT DES ENTREPRISES NON ASSURÉES ET L'ALIMENTATION DU FONDS DE GARANTIE.

—

SOMMAIRE DU CHAPITRE.

I. — *Dangers provenant pour le fonds de garantie des employeurs non assurés.* — L'insolvabilité, conséquence de l'accident pour les petits patrons. — Les grandes entreprises résistent mieux à la survenance des dettes-accidents mais peuvent devenir insolvables pour d'autres motifs. — L'assurance et les employeurs visés par les lois récentes. — Théorie suivant laquelle ces employeurs non assurés devraient verser au fonds de garantie une taxe plus élevée. — Réfutation ; arguments divers en faveur de ces employeurs.

II. — *Les employeurs assurés ne doivent pas être exonérés de la taxe.* — Distinction. — Les assurés *stricto sensu* profitent seuls, à l'exclusion des autres assujettis, de l'existence d'un fonds de garantie ; principe de la décharge des assurés ; portée moins absolue de ce principe en ce qui concerne les mutuelles. — Observation relative aux employeurs affiliés à un syndicat de garantie. — L'assurance ne fait pas entièrement disparaître les risques du fonds ; la même sécurité peut être procurée à celui-ci par certains employeurs qui se constituent leurs propres assureurs.

III. — *Pour les employeurs assurés, la taxe ne devrait-elle pas être payée plutôt par l'assureur que par l'assuré ?* — Comment il ne suffit pas d'objecter que ce serait faire payer les compagnies sérieuses pour les compagnies imprudentes. — La

responsabilité incombe en partie aux assureurs et en partie aux chefs d'entreprise. — En fait, le partage des charges est réalisé : les assurés paient seuls la taxe, mais les assureurs supportent les dépenses que leur impose la réglementation des assurances.

Tandis que l'assurance peut grever le fonds de garantie à la suite de la déconfiture de l'assureur, elle le met à l'abri de l'insolvabilité du chef d'entreprise lui-même ; on peut donc se demander si elle ne constitue pas, tout compte fait, un avantage pour le fonds. S'il en était ainsi, cette circonstance mériterait de n'être point négligée dans le problème de l'alimentation du fonds de garantie : on pourrait la considérer pour apprécier les ressources dont le fonds a besoin et pour établir la répartition des taxes à percevoir.

I

Il est incontestable que l'employeur, en négligeant de s'assurer, fait bien souvent courir de plus grands risques au fonds de garantie. Il peut être condamné à des indemnités assez élevées et se trouver, faute de capitaux nécessaires, dans l'impossibilité d'en effectuer le versement. Cette éventualité est surtout redoutable pour les petits patrons ; jusqu'à l'année 1903, les dépenses du fonds de garantie provenaient presque exclusivement de cette origine, et l'on peut penser que, de 1905 à 1907, cette classe de débi-

teurs a été responsable également, dans une proportion toutefois moins considérable, des dépenses du fonds de garantie. Une entreprise plus importante, disposant de capitaux moins restreints, résistera plus facilement à la survenance de ces charges : elle peut devenir insolvable pour d'autres motifs et alors, ses opérations étant plus étendues, le paiement des dettes-accidents pourra, en revanche, être plus onéreux pour le fonds ; nous savons en effet que le fonds de garantie a été fortement atteint, en 1908, par la faillite de la Compagnie des voitures « l'Urbaine » et la liquidation de la Société des Ardoisières de la Forêt. De même, au cours des travaux préparatoires de la loi de 1906, on fit remarquer que le grand nombre des entreprises commerciales non assurées était de nature à augmenter les charges que le fonds subirait du chef de cette catégorie : « l'assurance, disait-on, est une règle à peu près absolue dans l'industrie, surtout dans la grande et moyenne industrie ; elle ne l'est pas encore dans le commerce et il est probable qu'elle mettra un certain temps à le devenir » ; les insolvabilités individuelles frapperont donc le fonds de garantie d'une manière plus fréquente (1). La même observation eût été justifiée en ce qui concerne les adhérents volontaires de la loi du 18 juillet 1907.

(1) Voy. le rapport précité de M. Mirman, 22 mars 1904.

Si l'on s'en tenait là, on serait porté à déduire, au au point de vue de l'assurance, des présages assez sombres au sujet des risques nouveaux résultant, pour le fonds, des lois de 1906 et 1907. On serait conduit également, sur la question plus large qui nous occupe, à considérer la classe des non-assurés avec défaveur. Ce seraient des imprévoyants, qui, pour s'épargner un léger sacrifice périodique, laissent dans la plus grande insécurité les victimes des accidents ou, plutôt, le fonds de garantie formé par les versements de tous les employeurs ; on conclurait qu'ils méritent d'être imposés, pour la taxe d'alimentation, à un taux plus élevé.

Une pareille généralisation serait tout à fait injuste. Sans doute, le petit patron peut devenir insolvable par le fait des accidents ; sans doute aussi, tout employeur peut subir des revers de fortune et laisser impayées des indemnités dont les créanciers ne pourront, à défaut d'assurance, réclamer le paiement qu'au fonds de garantie. Seulement, ce serait une erreur de considérer tous les non-assurés comme des imprévoyants.

Beaucoup d'entre eux renoncent à l'assurance pour la raison très simple qu'ils y sont presque contraints en pratique : tel est le cas pour les houillères, non point, comme l'on dit parfois, parce qu'elles ne trouvent pas d'assureurs — il y a, par exemple, des houillères assurées auprès de la Caisse natio-

nale (1).— mais parceque, en présence de tarifs extrêmement élevés, elles ont trouvé d'autres combinaisons moins onéreuses qui peuvent aboutir à procurer des garanties sensiblement égales à leurs ouvriers. D'autres ne s'assurent pas, sans que la même raison soit pour eux aussi importante, parce qu'ils ont néanmoins avantage à se constituer leurs propres assureurs : tel est le cas pour les Compagnies de chemins de fer. Le défaut d'assurance contre les accidents ne peut être taxé de légèreté, si l'entreprise accumule, pour faire face à ces éventualités, des réserves suffisantes.

Le groupe des industriels non assurés paraît bien, en somme, être composé de deux éléments : d'une part, de très petits patrons, comme les forgerons, les menuisiers qui emploient deux ou trois ouvriers ; ici, l'insolvabilité est fréquente, mais les charges du fonds de garantie sont minimes, parce que le nombre des insolvabilités est compensé par le peu d'importance de chacune d'elles (et ces charges tendront à diminuer avec le développement de l'assurance qui gagne sans cesse de nouveaux adeptes) ; — d'autre part, de grandes entreprises, qui amassent le plus souvent entre leurs mains un fonds d'assurance susceptible de couvrir leurs risques.

Rien ne permet donc de prétendre *a priori* que

(1) Voy. le *Recueil de documents sur les accidents du travail*, nº 1, 1906, *Lois, règlements et circulaires*, p. 40. — Rapp. Pic, *op. cit.*, p. 832, nº 1.

la taxe des chefs d'entreprise non assurés doive être majorée : cette prétention ne pourra être admise que si on l'appuie sur l'expérience, sur des statistiques et sur des chiffres précis.

II

Il n'est pas difficile, au contraire, de légitimer la contribution que les assurés versent, sur un pied d'égalité, au fonds de garantie.

Un argument très fort peut être tiré de la décharge dont jouissent les employeurs qui ont contracté avec une compagnie à primes fixes ou se sont affiliés à une mutuelle. Sans doute, s'il s'agit d'une mutuelle, le patron pourra voir sa cotisation augmentée en vue de faire face aux dépenses de la société ; il pourra être atteint de cette façon, mais sa responsabilité sera limitée, elle demeurera limitée même si l'existence de la mutuelle doit être interrompue et que l'actif de celle-ci se trouve, en définitive, insuffisant. Dans l'un et l'autre cas, l'avantage est évident pour l'assuré : par le versement d'une prime restreinte et périodique, il s'exonère des conséquences que pourront entraîner, en outre des accidents, les risques mêmes de l'insolvabilité de l'assureur. Grâce à la création du fonds de garantie, l'assuré est entièrement à l'abri ; la victime ne peut rien lui réclamer, elle doit s'adresser au fonds ; et, lorsque le fonds

aura payé, l'assuré ne pourra pas non plus, de la part de celui-ci, être l'objet d'une action en remboursement. Le chef d'entreprise, en s'assurant, se substitue un autre débiteur, peut-être plus sûr parce que soumis à la réglementation des assurances et au contrôle, mais il ne donne pas à l'ouvrier, — et au fonds de garantie, — deux débiteurs responsables au lieu d'un seul. Ce sont les assurés qui recueillent le bénéfice de l'institution. Celle-ci les assure, en quelque sorte, contre l'insolvabilité de leurs assureurs ; et l'on peut concevoir que la taxe d'alimentation par eux payée comprenne, en outre de l'impôt égal pour tous, un supplément formé par une prime d'assurance contre l'insolvabilité de leurs assureurs.

Toute autre est la situation des employeurs affiliées à un syndicat de garantie : le chef d'entreprise n'est plus exonéré par le fait de son affiliation, puisqu'il est responsable des indemnités dues à ses propres ouvriers et même des indemnités dues aux ouvriers des autres membres du syndicat, lorsque ses co-affiliés sont insolvables ; l'affilié ne profite pas de la décharge impartie aux assurés *stricto sensu*, il peut être actionné en remboursement par le fonds de garantie après que celui-ci a payé les arrérages ou constitué les capitaux ; en cette matière, la décharge n'est plus accordée par la loi, et elle ne se comprendrait pas. Bien loin d'être assuré par le fonds de garantie contre l'insolvabilité d'autrui, le

membre du syndicat répond envers le fonds de la solvabilité de ses co-affiliés ; c'est plutôt le fonds de garantie qui s'assure auprès de chaque affilié contre le risque de l'insolvabilité des autres co-affiliés : l'on pourrait dire, maintenant, que le fonds de garantie est, pour cette cause, débiteur d'une prime d'assurance envers l'affilié, et que cette prime doit être déduite de la contribution de l'affilié. La taxe des affiliés serait ainsi diminuée : effectivement certains auteurs soutiennent que cette réduction serait méritée ; plaçant l'affiliation à un syndicat sur la même ligne que l'assurance, au point de vue de la sécurité du fonds de garantie, ils défendent la réduction de la taxe en alléguant que ces assujettis « seront toujours en mesure de faire face à leurs obligations envers les victimes d'accidents » (1). C'est tomber dans l'exagération, nous semble-t-il, que de manifester une telle confiance, illimitée, dans la solvabilité des syndicats de garantie : telle est la raison de la taxe égale payée par les affiliés et les autres assujettis : les syndicats de garantie ont parfois inspiré des craintes sérieuses à l'administration du contrôle et la sécurité qu'ils procurent au fonds de garantie n'est pas assez complète pour qu'on ait cru pouvoir, au profit des affiliés, faire brèche au principe d'égalité ; ce principe s'applique d'autre part d'une ma-

(1) Sachet, *op. cit.*, n° 18.

nière si absolue que l'exception, apparaissant comme un véritable privilège, exigerait une justification éclatante.

Aussi bien touchons-nous ici à l'objection la plus grave que l'on puisse faire valoir, en général, contre une réduction des taxes payées par les assurés, quels qu'ils soient.

C'est que l'assurance n'augmente pas nécessairement la sécurité du fonds.

Au lieu des risques afférents à la solvabilité du chef d'entreprise, le fonds assume les risques afférents à la solvabilité de l'assureur. Nous savons que ces derniers ont été considérables et demeurent assez inquiétants pour l'avenir ; nos explications précédentes nous dispensent d'insister sur la valeur de cette objection ; en présence des dépenses énormes subies par le fonds du chef des assureurs, en présence des garanties données par certaines grandes entreprises qui se constituent leurs propres assureurs, on peut douter que la charge du fonds soit moins élevée du côté de l'assurance que du côté des entreprises non assurées (1).

(1) On voit par là combien est contestable l'affirmation émise par M. Hamelin, au nom de la Commission de la section française du Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales (*Bulletin des assurances sociales*, 1904, p. 353) : « Les assurés qui représentent 65 pour 100 des assujettis... et dont l'insolvabilité est sinon nulle du moins très faible, ne doivent rien au fonds de garantie. On pourrait seulement exiger... de contribuer à

Rien ne prouve donc que le poids de l'alimentation doive être allégé pour la part de l'assurance (1).

l'alimentation du fonds de garantie *dans une très faible mesure*. Quant aux non-assurés, ils seraient *les grands pourvoyeurs* de ce fonds... ». La mesure de la contribution de l'assurance n'aurait évidemment pas dû être « très faible » en 1903, avec la faillite de *l'Espérance*, ni en 1908, avec les paiements effectués pour le compte de *l'Industrie française*. Sur la réforme proposée par cette Commission, voy. ci-dessous, p. 285, note 1.

De même, on ne peut pas dire, comme M. Pic (*op. cit.*, p. 902), que « l'obligation [de l'assurance] aurait eu l'avantage de supprimer le cautionnement par l'État », ni, avec M. Sachet (*op. cit.*, n° 1709): « Les patrons assurés ou syndiqués n'exposent le fonds national à aucun aléa et les autres chefs d'entreprise seuls se trouvent dans une situation susceptible de provoquer la réalisation de la garantie ».

M. Sachet reconnaît d'ailleurs fort bien que, parmi les employeurs non assurés, ni syndiqués, « il faut mettre de côté les grands établissements qui, ayant constitué de leurs deniers une caisse spéciale d'assurance, seront placés dans les meilleures conditions de solvabilité » (*op. cit.*, t. I, n° 18) ; mais on ne voit guère comment on pourrait tenir compte de cet élément pour établir, en fait, une classification des entreprises au point de vue de la taxe.

(1) En fait, les documents les plus récents qui se réfèrent aux risques dont il y a lieu de redouter à l'heure actuelle les conséquences pour le fonds de garantie, mentionnent tantôt les risques provenant des assureurs, tantôt les risques provenant des entreprises non assurées, sans attribuer aux uns ou aux autres une importance prépondérante. On peut s'en rendre compte en examinant, notamment, les travaux préparatoires de la loi du 29 mai 1909, et surtout l'exposé des motifs, qui contient trois passages relatifs à ce sujet; il est question, dans le premier, de ces deux sources de risques, — dans le second, des faillites d'assureurs, — dans le troisième, des faillites d'assureurs ou d'entreprises non assurées : l'exposé des motifs n'indique pas de quel côté sont les risques les plus considérables, et cette indécision semble justifiée.

Seulement, si l'alimentation incombe dans une forte proportion à l'assurance, il nous reste à rechercher, en terminant, la valeur de notre législation positive sur ce point : les charges imposées au fonds par l'insolvabilité des assureurs sont supportées en partie par les assurés, assujettis à la taxe, elles ne sont certainement pas supportées par les assureurs, puisque ceux-ci ne sont soumis à aucune taxe pour le fonds.

III

Une idée surgit naturellement dans l'esprit de celui qui considère un pareil système : est-il rationnel de faire payer les assurés pour les assureurs? le fonds ne devrait-il pas être alimenté plutôt par deux taxes, payées, l'une, par les employeurs non assurés, l'autre, par les assureurs eux-mêmes? (1)

Les assureurs protestent contre la taxe dont on voudrait ainsi les grever, en alléguant d'abord que les compagnies solvables et prospères, — celles qui paieraient la taxe, — ne sont pas responsables de l'insolvabilité de leurs concurrentes : ce n'est point leur faute si ces dernières ont mal géré leurs affaires,

(1) Tel est le vœu exprimé par la Commission dont nous citions les conclusions dans une note précédente : « *Les assurés..... ne doivent rien* au fonds de garantie. On pourrait seulement exiger *de leurs assureurs* de contribuer à l'alimentation du fonds de garantie..... »

si elles ont adopté des tarifs trop réduits afin d'attirer la clientèle. Le poids des charges ne devrait incomber qu'aux sociétés imprudentes. Subsidiairement, il devrait retomber sur les assurés eux-mêmes, et non pas sur les assureurs dont les opérations donnent de bons résultats : car on peut reprocher aux assurés de s'être laissé tenter par les offres captieuses des compagnies mal organisées, par leurs tarifs avantageux, d'avoir préféré limiter leurs frais de primes plutôt que de choisir avec soin un assureur sérieux.

Ce moyen de défense n'est peut-être pas absolument indiscutable. Dans l'ensemble, nous l'avons vu, l'institution du fonds de garantie est toute entière régie par ce principe que les individus solvables paient pour les insolvables. Une compagnie solvable pourrait payer pour une compagnie insolvable, aussi bien qu'un employeur solvable paie pour un employeur insolvable. Et ce ne serait pas nécessairement plus injuste que de faire porter cette charge sur les chefs d'entreprise, parmi lesquels se trouvent des employeurs assurés auprès des compagnies sérieuses et des employeurs non assurés constituant des réserves suffisantes. Quant à la faute du client de la compagnie insolvable, elle est, à coup sûr, moins grande que la faute de l'assureur auquel il s'était adressé, et la responsabilité paraît bien être, ici encore, du côté des assureurs plutôt que des assurés; un industriel soucieux de ses affaires ne traitera pas

de préférence avec le contractant qui lui demande de se soumettre aux conditions les plus onéreuses, et l'on ne saurait blâmer cette façon d'agir ; alors que le contrôle ne discerne pas toujours aisément les compagnies peu sérieuses, on ne peut reprocher au simple assuré d'avoir montré moins de clairvoyance dans son choix. Il n'est donc pas évident, à première vue, que l'insolvabilité de l'assureur doive être supportée plutôt par les chefs d'entreprise que par les autres assureurs.

En revanche, il ne faut pas oublier la conception essentielle sur laquelle repose l'institution du fonds de garantie. Cette institution a pour base l'idée d'une solidarité existant entre les employeurs soumis au risque professionnel. Les employeurs doivent faire les frais de l'indemnisation des victimes, en assumant les charges principales de la loi, indemnités payées directement ou au moyen de primes d'assurance, puis les charges accessoires des garanties de paiement ; c'est à eux que revient avant tout le soin de pourvoir à la réparation des dommages, en prélevant une part des bénéfices de leurs opérations. Les compagnies d'assurance ne sont point des producteurs soumis au risque professionnel, leurs opérations ont une toute autre nature et la mutualité, entre elles et les employeurs, au point de vue de la garantie, est plus difficile à admettre. D'ailleurs, il faut reconnaître que le bénéfice de l'exonération du recours est

fort avantageux pour les employeurs assurés, trop avantageux dans une certaine mesure, puisqu'il peut les conduire à ne pas faire acception de la solidité de la compagnie auprès de laquelle ils s'assurent, donnant prise au reproche de légèreté que nous voyons diriger contre eux. Il paraît bien, en définitive, qu'un partage doit être établi dans les fautes qui sont commises : la contribution fournie par les assureurs au système des garanties ne peut être fondée sur la même base que celle des employeurs, et les conséquences de l'insolvabilité de certains assureurs ne doivent pas être mises à la charge exclusive des autres assureurs.

Or, cette séparation et ce partage semblent réalisés par notre législation d'une manière assez satisfaisante, dans ce domaine où la justice mathématique n'est pas possible et où l'on doit se contenter d'approximations.

D'un côté, les assurés concourent à la réparation du dommage qui résulte des insolvabilités d'assureurs, lorsque celles-ci se sont produites : c'est l'institution du fonds de garantie et la contribution des employeurs.

D'autre part, une institution d'ordre préventif existe, dont les assureurs font tous les frais : c'est la surveillance des assurances, dont les bienfaits, s'ils ne peuvent pas être évalués par un chiffre, — puisqu'ils consistent dans l'insolvabilité *évitée* et non plus

dans l'insolvabilité *réparée*, — n'en sont pas moins certains.

Nous trouvons ici un contrôle dont le fonctionnement exige des dépenses assez élevées : ce sont les assureurs qui règlent ces dépenses, versant ainsi leur quote-part des sommes nécessaires pour la sécurité des créanciers. Pour l'année 1909, cette quote-part est de 291.539 fr. 69, et plusieurs compagnies ont dû payer chacune plus de 15.000 francs ; elle avait dépassé déjà 100.000 francs en 1901 et 200.000 francs en 1904, pour arriver progressivement à son chiffre actuel.

Ce n'est pas tout : si l'on trouvait le sacrifice des assureurs bien minime en comparaison du produit des taxes recouvrées sur les chefs d'entreprise, il faudrait songer aux autres obligations auxquelles les assureurs sont astreints, aux réserves, aux versements de capitaux constitutifs, aux cautionnements réduits ou entiers ; par là, les compagnies sont contraintes à des immobilisations de capitaux fort onéreuses, dont le législateur a pu, au contraire, dispenser les chefs d'entreprise, même non assurés, au moment précis où, abandonnant les projets antérieurs, il inscrivait, dans le texte de la loi qu'il élaborait, avec la création du fonds de garantie, les dispositions beaucoup plus libérales dont les employeurs pouvaient dès lors bénéficier.

L'équilibre paraît donc bien établi entre les inté-

rêts en présence. Nous pouvons accepter le système de notre droit positif et la taxe d'alimentation imposée aux seuls chefs d'entreprise.

Ce principe de la contribution des assurés pour les assureurs méritait d'être mis en lumière, d'autant mieux qu'il va jouer un rôle important dans une autre question fort intéressante : la modification du taux des taxes.

TROISIÈME PARTIE

LA MODIFICATION DES TAXES LÉGISLATION RÉCENTE ET PROJETS DE RÉFORME

Introduction. — Origine de la réforme de 1909. — Dispositions de la loi et du décret. — Division et plan.

L'examen statistique des recettes et des dépenses nous a montré que la situation du fonds de garantie était fort prospère et que sa réserve s'accroissait progressivement de sommes considérables ; la deuxième partie de notre étude nous a permis de voir que les progrès de l'assurance chez les petits employeurs et le perfectionnement du contrôle encourageaient des prévisions optimistes ; les ressources du fonds de garantie paraissaient donc surabondantes, surtout aux yeux de ceux qui en faisaient les frais, surtout aussi pendant ces dernières années, alors qu'on oubliait peu à peu les événements de 1903, et

que les dépenses assez élevées de 1908, révélées seulement à la fin du mois de juin 1909, n'étaient pas encore connues (1). Aussi le gouvernement et les Chambres tombèrent-ils d'accord, au commencement de l'année 1909, pour limiter la réserve, autant que possible, au chiffre qu'elle allait atteindre (2) et pour diminuer le montant des taxes.

Tel fut le but du projet déposé le 23 mars et de la loi du 29 mai 1909, « modifiant la quotité des taxes pour la contribution au fonds de garantie prévues à l'article 25 de la loi du 9 avril 1898 et à l'article 4

(1) Au cours des discussions et des travaux préparatoires de la loi du 29 mai 1909, on voit en effet les membres du Parlement raisonner toujours sur l'année 1907, « la dernière dont les résultats soient connus » (v. notamment les observations présentées au Sénat, le 27 mai 1909, par M. Poirrier, *J. off.*, 1909, Déb. parl., Sénat, sess. ord., pp. 340 à 342). Les chiffres de 1908 n'auraient été divulgués normalement que par le rapport de la Commission de surveillance, déposé au Sénat le 29 juin 1909. Ils furent publiés un peu plus tôt, le lendemain du vote de la loi de modification, par le décret du 29 mai 1909, rendu en exécution de cette loi, comme nous verrons dans un instant. Mais cette publication, étant la conséquence de la loi elle-même, ne pouvait intervenir assez tôt pour fournir des indications au législateur.

(2) L'exposé des motifs (*J. off.*, 1909, Doc. parl., Chambre, sess. ord., ann. nº 2395 à la séance du 23 mars) dit que la réserve serait « limitée au chiffre qu'elle devait atteindre au 31 décembre 1908 ». Il était certain, pourtant, que la loi, même votée sans retard, ne pouvait s'appliquer qu'à partir de l'exercice 1910 inclusivement : les taxes entières étant encore perçues pendant l'année 1909, la réserve devait continuer à s'accroître pendant cette même année, et se trouver limitée plutôt au chiffre qu'elle atteindrait le 31 décembre 1909.

de la loi du 12 avril 1906 en matière d'accidents du travail ». Le texte de la loi est assez bref : « *Article unique.* — La quotité des taxes prévues à l'article 25 de la loi du 9 avril 1898 et à l'article 4 de la loi du 12 avril 1906 sera, dans la limite des fixations de l'article 25 précité, modifiée chaque année, avant le 1er juin, pour l'année suivante, par décret rendu sur la proposition des ministres du Travail et des Finances, d'après les dépenses de toute nature effectuées par le fonds de garantie dans la dernière année écoulée. Le coefficient de modification à appliquer à la quotité des taxes imposées pendant cette dernière année sera égal au rapport existant entre le montant desdites dépenses et le produit total des taxes encaissées pour l'alimentation du fonds de garantie pendant la même année. Toutefois, pour les années 1910 et 1911, le coefficient de modification sera majoré de 20 pour 100. »

Par application de cette loi, un décret était immédiatement rendu : c'est le décret du 29 mai 1909, « fixant pour l'année 1910 la quotité des taxes pour la contribution au fonds de garantie en matière d'accidents du travail ». Pour la clarté des explications qui vont suivre, nous donnons la partie essentielle de ce décret : « Le Président de la République française..., Vu le montant des dépenses de toute nature effectuées par le fonds de garantie pendant l'année 1908, s'élevant à 1.306.346 fr. 57 ; — vu le produit total des

taxes encaissées pour l'alimentation dudit fonds pendant la même année et s'élevant à 2.240.376 fr. 13 : — vu le coefficient de modification résultant du rapport existant entre ces deux sommes et s'établissant à 0,583,092 ; — Décrète : *Article premier.* — La taxe à percevoir en application des dispositions de la loi du 29 mai 1909, y compris la majoration de 20 pour 100 prévue pour l'année 1910, est fixée, pour ladite année, à 0 fr. 02798840 additionnels au principal de la contribution des patentes pour les exploitations visées par la loi du 9 avril 1898, y compris tous les ateliers ; à 0 fr. 01049565 additionnels au principal de cette même contribution pour les exploitations exclusivement commerciales visées par la loi du 12 avril 1906, y compris les chantiers de manutention et de dépôt, et à 0 fr. 0349855 par hectare concédé pour les mines... »

Sans revenir sur la marche compliquée des travaux parlementaires et extraparlementaires qui ont abouti à ce résultat (1), nous devons nous attacher à commenter la loi du 29 mai 1909, dont la doctrine n'a pas encore eu le temps d'élaborer une théorie. Il s'agira d'en exposer le mécanisme mathématique, puis d'apprécier, en législation, la valeur du système et la conception sur laquelle il repose.

(1) Voy. notre *Introduction*, § III, Évolution législative, *in fine*.

TITRE PREMIER

LE MÉCANISME DE LA LOI DU 29 MAI 1909

—

SOMMAIRE DU TITRE :

INTRODUCTION. — Principe général et souplesse du système de la loi de 1909. — Division de la matière.

CHAPITRE Ier. — EXPLICATION GÉNÉRALE DU SYSTÈME DE LA LOI DE 1909.

§ 1er. — *Le coefficient de modification.* — Application de la règle de la pénultième année. — Comment le coefficient réalise en théorie la péréquation du produit des taxes et des dépenses. — Coefficient inférieur ou supérieur à l'unité.

§ 2. — *La majoration de 20 pour 100.* — Motifs en vertu desquels cette majoration a été admise ; son caractère provisoire. — Calcul de la majoration ; comment elle augmente le coefficient et le chiffre de la taxe à percevoir. — Ses effets ; comment elle atténuera un trop brusque relèvement des taxes.

CHAPITRE II. — LE DÉCRET DU 29 MAI 1909.

§ 1er. — *Le coefficient non majoré.* — Différence existant entre le coefficient indiqué au cours des travaux préparatoires et le coefficient fixé par le décret. — I. Le coefficient du décret est beaucoup plus élevé. — II. Importance du calcul de la première décimale par excès. — III. Importance des décimales suivantes ; calcul effectué par l'administration ; appréciation.

§ 2. — *La majoration de 20 pour 100 et la détermination*

des taxes. — Les deux méthodes de calcul. — I. Méthode indiquée par le décret. — II. Méthode plus simple indiquée par la loi. — III. Méthode employée par les rédacteurs du décret pour le calcul des taxes à percevoir ; rendement approximatif de la majoration.

CHAPITRE III. — LES RÉSULTATS DE LA LOI DU 29 MAI 1909.

I. — Variation du chiffre des dépenses et du principal des patentes entre la pénultième et l'année de la perception des taxes.

II. — Les recettes accessoires ne sont pas comptées dans le calcul du coefficient.

III. — Le coefficient n'est pas appliqué à la taxe des non-patentés.

Pour mettre fin à l'accroissement exagéré de la réserve du fonds, on a voulu diminuer les taxes. Dans le projet discuté au moment du vote du budget de 1908 et repoussé sur les instances du gouvernement, cette diminution était opérée par la loi elle-même, qui fixait *a priori*, en chiffres ronds, un taux réduit, 0,02 pour l'industrie, 0.01 pour le commerce, 0,03 pour les mines, sauf une intervention nouvelle du législateur, si ce taux apparaissait ultérieurement trop minime. L'idée capitale de la loi de 1909 est, au contraire, d'établir une relation entre le taux des taxes et les dépenses effectives ; le taux des taxes sera essentiellement mobile, il variera avec les dépenses elles-mêmes ; sans doute, il va d'abord s'abaisser, puisque les taxes sont excessives, mais, si les dépenses s'accroissent, il remontera automatiquement, par le simple jeu de la loi elle-même. Une

intervention nouvelle du législateur ne serait nécessaire qu'au moment où le calcul effectué par application de cette loi ferait ressortir le taux de la taxe à un chiffre supérieur à 0,04 pour les industriels, 0,015 pour les commerçants (1) et 0,05 pour les mines : comme il s'agirait alors de dépasser les perceptions autorisées par la loi, un simple décret ne suffirait plus.

Afin de réaliser cette adaptation du produit des taxes aux besoins du fonds de garantie, la loi de 1909 établit un mécanisme assez simple et ingénieux dont nous devons d'abord expliquer le fonctionnement *in abstracto*. Nous examinerons ensuite comment l'ap-

(1) Telle est bien la solution qui doit être donnée actuellement pour le commerce. Sans doute, pour cette catégorie, la loi de 1906 avait autorisé le gouvernement à élever la taxe de 0,015 jusqu'à 0,04 inclusivement par décret ; la loi de finances ne devait intervenir que s'il eût fallu dépasser, pour le commerce, le taux de 0,04 fixé par la loi de 1898 pour l'industrie. Mais nous croyons que cette disposition est tacitement abrogée ou, pour employer une expression plus exacte, paralysée par la loi de 1909. En effet, la loi de 1909 prévoit un coefficient de modification égal pour toutes les catégories ; les décrets ne pourront donc élever la taxe du commerce qu'en élevant, dans la même proportion, les autres taxes ; il est dès lors évident que si le taux de 0,015 devait être dépassé pour le commerce, les taux de 0,04 pour l'industrie et 0,05 pour les mines seraient en même temps dépassés. La loi de finances n'aurait pas, à ce moment, à viser l'augmentation de la taxe du commerce, si celle-ci ne dépassait pas 0,04, mais l'intervention législative n'en serait pas moins indispensable à la même date, puisqu'il y aurait lieu nécessairement de dépasser les taux de 0,04 pour l'industrie et 0,05 pour les mines

plication en a été faite spécialement pour l'exercice 1910 par le décret du 29 mai 1909. Envisageant enfin l'avenir d'un point de vue plus élevé, nous indiquerons les conséquences que l'on peut attendre d'une mise en œuvre prolongée.

CHAPITRE PREMIER

EXPLICATION GÉNÉRALE DU SYSTÈME DE LA LOI DU 29 MAI 1909.

—

Le système adopté se compose de deux rouages. L'un, qui est le principal et mérite de faire l'objet d'un premier paragraphe, consiste dans un coefficient de modification. L'autre consiste dans une majoration de 20 pour 100 : son caractère accessoire et temporaire nous conseille d'en réserver l'étude pour un second paragraphe.

Comme nous devons donner ici un exposé purement théorique, nous construirons des hypothèses simples : c'est à l'aide de suppositions que nous pourrons nous débarrasser des complications et des difficultés qui obscurciraient ces développements.

§ 1er. — *Le coefficient de modification.*

Admettons qu'il s'agisse de fixer le taux des taxes à percevoir pour l'année 1930 ; la fixation doit résul-

ter d'un décret rendu avant le 1er juin 1929 ; elle sera faite sur la base des comptes de « la dernière année écoulée », c'est-à-dire 1928 : on voit ainsi que la règle adoptée est celle de la pénultième année, puisque les taxes de 1930 sont fondées sur les chiffres de 1928.

Imaginons encore que, pendant l'année 1928, les dépenses se sont élevées à 3 millions et le produit des taxes à 4 millions.

Le coefficient de modification sera égal, dit la loi, au rapport existant entre ces deux sommes. On l'obtient, par conséquent, en divisant la somme des dépenses, 3 millions, par le produit des taxes, 4 millions. Le coefficient sera :

Dépenses de 1928	divisées par	produit des taxes de 1928	=	coefficient de modification pour 1930.
3.000.000	:	4.000.000	=	0,75

C'est par ce coefficient qu'on multipliera le taux des taxes appliquées en 1928 pour avoir le taux des taxes à percevoir en 1930.

Il est évident que, si la base de l'impôt n'a pas varié dans l'intervalle, le produit des taxes recouvrées en 1930 fournira une somme égale aux dépenses de 1928, car, en multipliant le produit de 1928 par le coefficient, on fait une opération inverse de la précédente :

Produit des taxes en 1928	×	coefficient de modification	=	dépenses de 1928.
4.000.000	×	0,75	=	3.000.000

Si, d'autre part, les dépenses n'ont pas varié dans l'intervalle, les dépenses de 1930 seront exactement couvertes par le produit des taxes recouvrées en 1930.

Dans cet exemple, nous trouvons que le taux de la taxe doit être multiplié par un coefficient plus petit que 1, c'est-à-dire abaissé : il en est ainsi parce que les taxes avaient donné en 1928 une somme supérieure aux dépenses. Si, au contraire, les dépenses avaient dépassé le produit des taxes, le rapport $\frac{dépenses}{produit\ des\ taxes}$ aurait un numérateur supérieur au dénominateur, le quotient et le coefficient de modification seraient plus grands que 1, le taux des taxes, multiplié par un nombre plus grand que 1, serait majoré.

Tel est, dans son idée essentielle, le mécanisme de la loi de 1909.

Son application, pour les deux premières années, comporte une réserve particulière : c'est la majoration de 20 pour 100 que nous avons vue figurer dans le dernier alinéa de l'article unique de cette loi.

§ 2. — *La majoration de 20 pour 100.*

On a voulu, par cette disposition finale, éviter de trop brusques variations de taxes. La première modification des taxes allait être calculée sur les résul-

tats, encore inconnus, de l'exercice 1908 ; les recettes de cet exercice seraient très élevées, grâce aux taxes nouvelles de la loi de 1906, qui avaient apporté un supplément de 650.000 francs en 1907 et devaient fournir un appoint au moins égal pour 1908 ; les dépenses de 1908, au contraire, ne seraient pas sensiblement augmentées par l'effet de la loi de 1906, les insolvabilités des débiteurs de rentes pour accidents survenus dans les professions commerciales n'ayant guère eu le temps de se produire. On aurait donc obtenu, sur le fondement des comptes de 1908, un coefficient extrêmement faible ; les taxes, multipliées par une fraction très minime, seraient brusquement descendues de leur taux primitif à un taux très faible. Puis, les dépenses augmentant par le jeu de la loi de 1906, sans augmentation sensiblement équivalente de la base de l'impôt, le coefficient se serait relevé, d'où la perception de taxes, inférieures sans doute aux taxes primitives, mais supérieures à celles qui venaient d'être mises en recouvrement : les assujettis, promptement accoutumés à payer des taxes très légères, n'auraient pas accepté ce relèvement sans une désagréable surprise et sans protestations, malgré qu'il eût, en somme, un caractère purement relatif. C'est pourquoi l'on voulut surcharger les recouvrements de 1910 et 1911, atténuer la diminution des taxes de ces deux années, attendre, pour appliquer intégralement le coefficient, la per-

ception de 1912, calculée sur les comptes de l'année 1910 où les charges provenant du commerce seraient déjà plus sérieuses.

Afin de réaliser cette surcharge des taxes pour 1910 et 1911, on décida que « le coefficient de modification serait majoré de 20 pour 100 » pour ces deux années (1).

Comment se calcule cette majoration ? On établit d'abord le coefficient normal, que nous représenterons par c, au moyen du rapport indiqué ci-dessus :

$$\frac{\textit{Dépenses de la pénultième}}{\textit{Produit des taxes de la pénultième}} = c$$

puis on ajoute au coefficient normal une valeur égale à 0,20 de celui-ci et l'on obtient le coefficient majoré que nous représenterons par C :

$$C = c + \frac{20\,c}{100}$$

Comme il s'agit de valeurs positives, le nombre C par lequel seront multipliés les taux de 0,04, 0,015 et 0,05 sera plus grand : si ce nombre est inférieur à 1, — il en devait être vraisemblablement ainsi même

(1) Il est indiscutable que la majoration de 20 pour 100 a été introduite à cause des augmentations à prévoir pour les charges provenant du commerce ; c'est ce que dit expressément le rapport de M. Chauvin (*J. off.*, 1909, Doc. parl., Chambre, sess. ord., ann. n° 2507, pp. 1117 ss) ; voy. égal. les déclarations très nettes faites au Sénat par M. Poirrier (*J. off.*, Déb. parl., Sénat, sess. ord., pp. 340 et 342).

pour la perception de 1911, calculée sur les résultats de l'exercice 1909 pendant lequel la taxe entière aurait été perçue, — l'abaissement de la taxe, par rapport à la taxe entière, sera moins fort. Voilà donc la surcharge des années 1910 et 1911.

Quant à l'atténuation du relèvement que l'on pouvait redouter, les divers documents n'expliquent pas comment la majoration de 20 pour 100 permettra de la réaliser. Ce jeu nous paraît être assez complexe et s'analyser ainsi, suivant les dates où le relèvement sera nécessaire, ou bien aurait été nécessaire en l'absence de majoration.

L'effet modérateur des 20 pour 100 ne s'exercera pas dès la perception de 1911, si le relèvement devient nécessaire dès cette époque. Tel sera le cas si les dépenses de 1909 sont très fortes. Le coefficient peut être alors inférieur à l'unité : cela voudra dire seulement que la taxe de 1911 sera inférieure à la taxe de 1909, laquelle aura été perçue à son taux maximum de 0,04, 0,015 et 0,05 ; mais cela n'empêchera pas qu'elle soit supérieure à la taxe réduite de 1910 (1) ; il pourra donc y avoir malgré tout relè-

(1) Supposons, par exemple, qu'on ait : pour 1910 : coefficient, 0,5 ; coefficient majoré, $0,5 + \frac{0,5 \times 20}{100} = 0,6$; taxe pour l'industrie : $0,04 \times 0,6 = 0,024$; — pour 1911 : coefficient, 0,6 ; coefficient majoré, $0,6 + \frac{0,6 \times 20}{100} = 0,72$; taxe pour l'industrie : $0,04 \times 0,72 = 0,0288$. Le coefficient de 1911 est inférieur à 1, mais la taxe de 1911 est plus élevée que celle de 1910.

vement, au point de vue du sacrifice demandé au contribuable, de 1910 à 1911 (1). Ce relèvement sera bien atténué par la majoration de 20 pour 100, en ce sens que, la taxe de 1910 ayant été plus forte, la différence entre 1910 et 1911 sera moins sensible (2) : seulement, cette atténuation sera effacée et même remplacée par une aggravation, parce que le coefficient applicable pour 1911 sera lui-même majoré de 20 pour 100 : les 20 pour 100 étant ajoutés à un chiffre plus fort, — le coefficient de 1911, plus fort, par hypothèse, que celui de 1910, — le relèvement, de 1910 à 1911, sera plus accentué (3). Ainsi la perception de 1911 ne bénéficiera pas d'une atténuation de relèvement. Cela est d'ailleurs conforme à l'inten-

(1) Tel semble bien devoir être le cas, en réalité, comme nous l'avons indiqué dans notre première partie ; mais nous devons ici laisser de côté ce fait, puisque nous étudions le principe abstrait, tel qu'il a été considéré par le législateur au moment du vote de la loi (*supra*, p. 187).

(2) Reprenons notre exemple. La différence entre la taxe normale de 1911, si celle-ci n'était pas majorée ($0{,}04 \times 0{,}6 = 0{,}024$), — et la taxe non majorée de 1910 ($0{,}04 \times 0{,}5 = 0{,}02$) — aurait fait apparaître un relèvement de $0{,}024 - 0{,}02 = 0{,}004$. Au contraire, avec la majoration appliquée en 1910, on a perçu 0,024 dès cette année-là, ce qui atténue le relèvement jusqu'à le faire disparaître.

(3) La majoration de 1910 a porté la taxe industrielle de 0,02 à 0,024. Celle de 1911 la porte de 0,024 à 0,0288. Entre les deux taxes non majorées, il y aurait eu une différence de : $0{,}024 - 0{,}02 = 0{,}004$. Entre les deux taxes majorées, il y a une différence de : $0{,}0288 - 0{,}024 = 0{,}0048$.

tion du législateur : le relèvement n'a guère de chances d'être sérieux, en tant qu'il proviendra du commerce ; les insolvabilités ne seront pas encore nombreuses pour cette catégorie d'assujettis et l'année 1911 est de celle que l'on préfère surcharger parce que les années suivantes, a-t-on pensé, risquent beaucoup plus de subir un relèvement notable.

Si le relèvement s'impose pour l'année 1912, il se trouvera modéré par les 20 pour 100, car le relèvement atteignant le contribuable sera celui qui résultera de la différence entre la taxe de 1911 et celle de 1912 : cette différence sera d'autant plus faible que les taxes de 1911 étaient majorées de 20 pour 100, alors que celles de 1912 ne seront pas majorées.

Enfin, s'il se produit en 1913, le relèvement ne sera pas atténué : on pourrait croire que l'atténuation se ferait sentir, parceque le coefficient de 1913 sera d'autant moins fort qu'il sera calculé sur les résultats de l'année 1911 où les recettes avaient bénéficié de la majoration ; mais comme, par ce coefficient plus faible, on multipliera les taxes de 1911 qui étaient majorées, et non pas les taxes qui auraient été normalement perçues en 1911, il n'en résultera pas d'atténuation pour les taxes de 1913, qui seront ainsi obtenues (1).

(1) On pourrait être tenté d'ajouter : l'atténuation sera encore réalisée par suite de ce fait que, grâce à la majoration, le produit des

Le fonctionnement de ce mécanisme, que nous venons d'expliquer dans ses grandes lignes, demande, d'ailleurs, à être précisé d'une façon plus minutieuse.

taxes pourra dépasser ou dépassera, pour une somme plus forte, les dépenses ; l'excédent de recettes se capitalisera ; il augmentera les revenus de la réserve, donc les recettes totales des années suivantes, ce qui abaissera le rapport $\frac{Dépenses\ annuelles}{Recettes\ annuelles}$. Ce serait une erreur ; le coefficient n'est pas égal à ce rapport, mais au rapport $\frac{Dépenses\ annuelles}{Produit\ annuel\ des\ taxes}$; les revenus de la réserve n'entrent pas en compte et n'influent pas sur le coefficient.

CHAPITRE II

LE DÉCRET DU 29 MAI 1909.

—

Les dispositions de la loi du 29 mai 1909 indiquent bien, d'une manière générale, que le système, dont les décrets annuels devront faire l'application, repose sur les bases que nous avons mises en lumière dans notre premier chapitre. Mais, pour les détails, le texte de la loi ne détermine pas exactement le calcul à effectuer chaque année : il laisse subsister certains doutes ; des interprétations différentes peuvent être admises et l'administration jouissait d'une certaine liberté. Nous ne saurions mieux faire que d'exposer la première application qui en a été faite : cette application, qui résulte du décret du 29 mai 1909, se réfère aux taxes à percevoir en 1910. Cet examen nous permettra de nous rendre compte, en même temps, des détails de fonctionnement et de l'usage que l'administration a pu faire des libertés qui lui étaient laissées : les résultats, pour cette année, n'ont pas été tout à fait conformes aux prévisions du législateur, tant pour l'importance de l'abaissement des taxes que

pour le mode de calcul employé par l'administration. C'est ce que nous verrons en passant par les deux étapes de l'opération : le coefficient et la majoration.

§ 1er. — *Le coefficient non majoré.*

Dans les travaux préparatoires, on avait indiqué, à titre d'exemple, les résultats qui auraient été obtenus si l'on avait appliqué la loi en discussion une année plus tôt qu'elle ne devait fonctionner. On a donné le chiffre du coefficient de modification qui aurait été fixé pour la perception de 1909, sur la base des comptes de 1907, les derniers qui fussent connus à cette époque : et l'on a déclaré : le coefficient eût été de 40 pour 100, ou 0,4.

En 1907, les dépenses s'élevaient à 790.271 fr. 11, le produit des taxes à 1.976.391 fr. 64. Le coefficient est égal au quotient de la première somme divisée par la seconde. Or, cette division ne peut donner un quotient égal à 0,4. Il suffit de multiplier 1.976.000 par 0,4 pour s'en convaincre :

$$1.976.000 \times 0,4 = 790.400$$

Ce nombre est supérieur au dividende 790.271,11 ; donc le chiffre 0,4 est trop fort. Si l'on a pris 0,4 ce n'est point sans doute que l'on se soit borné à

essayer le chiffre 4 du quotient sur 1.970.000, — ce qui donnait :

$$1.970.000 \times 0{,}4 = 788.000$$

et l'excès n'apparaissait pas, — c'est plutôt que l'on a volontairement pris 0,4 au lieu de 0,39, quotient exact, en calculant la première décimale par excès, parce que la seconde était supérieure à 5 (1).

Quoi qu'il en soit, on indiquait les résultats de l'application de la loi, si elle avait fonctionné sur la base des comptes de 1907, en citant le coefficient de 40 pour 100.

Quand parut le décret, on put y voir figurer un coefficient bien différent : 0,583,092.

Sur ce point, plusieurs observations doivent être développées.

(1) Voy. le rapport déposé à la Chambre, le 23 mai 1909 (*J. off.*, Doc. parl., Chambre, ann. à cette séance, nº 2395, p. 357), qui indique pour la première fois le nombre 0,4 comme quotient des dépenses de 1907 divisées par le produit des taxes de 1907 ; — les déclarations faites au Sénat au nom de la commission de cette assemblée, à la séance du 27 mai (*J. off.*, Déb. parl., Sénat, p. 340), qui reproduisent les indications du rapport de la Chambre.

Lorsque MM. Viviani et Caillaux avaient déposé leur projet de loi à la Chambre, le 23 mars, ils n'avaient pas donné le chiffre du coefficient ; ils se bornaient à rappeler le montant du dividende et du diviseur, sans effectuer la division et sans évaluer le quotient. On peut remarquer qu'ils évitaient ainsi de lier moralement l'administration, pour l'avenir, à un mode de calcul déterminé ; cette abstention avait donc ses avantages.

I

On est d'abord frappé par le chiffre très fort de ce coefficient de 0,58 au lieu de 0,4 ; sur 2.200.000 fr. de taxes actuellement recouvrées environ (1), une augmentation de 0,58 — 0,04 = 0,18 donnerait déjà 2.200.000 × 0,18 = 396.000 francs de surcharge.

Cette différence, qui sépare le coefficient du décret et le coefficient cité comme exemple dans les travaux préparatoires, est facile à comprendre. C'est que les rapporteurs raisonnaient sur les résultats de l'année 1907, très prospère, et que le décret devait se fonder sur les résultats de l'année 1908, pendant laquelle les dépenses, comme nous savons, ont été beaucoup plus considérables. Et peut-être, si le Gouvernement, soucieux d'éviter des imprudences, avait accepté si facilement en 1909 une réduction de taxes qu'il avait fait ajourner jusque-là, était-ce parce que, renseigné par l'administration sur les événements de 1908 que les Chambres ignoraient, il a jugé le moment bien choisi pour réaliser sans brusquerie

(1) Le produit des taxes s'est élevé, en 1908, à 2.240.976 fr. 13 ; mais on ne peut procéder que par approximations : le coefficient ne joue pas, d'ailleurs, pour les taxes payées par les non-patentés, dont le produit n'est pas connu pour 1908 ; toutes les différences que nous allons relever pour le coefficient normal auraient été aggravées, d'un autre côté, par la majoration de 20 pour 100.

excessive les vœux des assujettis. Il était, en effet, beaucoup plus sage de ne pas débuter sur le fondement des années précédentes, où les dépenses étaient trop faibles pour pouvoir se maintenir dans un état de stabilité relative ; la réduction opérée sur la base de 1907 eût été excessive, en outre, parce que l'on se trouvait alors au commencement de l'application de la loi de 1906, sans influence encore sur les dépenses, mais portant le produit des taxes à un chiffre très élevé.

II

En comparant le coefficient du décret et les coefficients des travaux préparatoires, on trouve une seconde différence.

Si le décret avait calculé le coefficient *à la première décimale*, il l'aurait fixé à 0,6 au lieu de 0,583,092, car, la seconde décimale étant supérieure à 5, il eût été naturel de calculer le coefficient par excès. Ç'aurait été une majoration de :

$$0{,}6 - 0{,}583{,}092 = 0{,}016{,}908$$

donnant sur 2.200.000 francs de produit de taxes :

$$2.200.000 \times 0{,}016{,}908 = 37.197 \text{ fr. } 60$$

de recettes en plus, ce qui n'était pas à dédaigner. Le gouvernement aurait pu faire valoir, pour justifier cette fixation, que les rapporteurs avaient de même

calculé le coefficient par excès à la première décimale, sans soulever aucune protestation, et que ce procédé, au moins pour la première année, était conforme au vœu du législateur, dont l'intention était d'atténuer la brusquerie de l'abaissement initial des taxes. Mais les assujettis, dans le cas où ils auraient vérifié le calcul, auraient pu reprocher au décret de majorer l'impôt sans être autorisé par le texte de la loi, ni même par une interprétation fondée sur une volonté certaine et déclarée du législateur.

III

On ne voulut pas renoncer toutefois au profit de toutes les décimales, à partir de la seconde inclusiment, et prendre seulement le coefficient 0,5.

Dans d'autres passages relatifs au coefficient augmenté de 20 pour 100, les travaux préparatoires donnaient le coefficient avec deux décimales. En calculant à la première décimale par défaut et en négligeant la seconde décimale, on aurait perdu, sur 2.200.000 francs de taxes :

$$2.200.000 \times 0,08 = 176.000 \text{ francs.}$$

Cette somme était trop élevée pour qu'il fût permis de l'abandonner.

Le décret, allant plus loin, pousse jusqu'à la sixième décimale inclusivement. Le coefficient est ainsi

augmenté de 0,003,092, ce qui donnerait, pour 2.200.000 francs de taxes, un appoint de :

$$2.200.000 \times 0,003,092 = 6.802 \text{ fr. } 40.$$

Quant à la question de calcul par excès ou par défaut, elle avait encore une certaine importance, si l'on établissait le coefficient à deux décimales; mais, du moment où l'on va jusqu'à la sixième décimale, il n'y a guère lieu de tenir compte de la différence existant entre le quotient par excès ou le quotient par défaut. Cette différence n'est que de 0,000,001 donnant :

$$2.200.000 \times 0,000,001 = 2 \text{ fr. } 20.$$

En fait, nous voyons que le coefficient, calculé à la septième décimale, aurait été :

$$1.306.346,57 : 2.240.376,13 = 0,583,092,5.$$

Le décret a donc calculé le coefficient à la sixième par défaut, en présence d'une décimale suivante égale à 5, négligeant ainsi 0,000,000,5 et les décimales suivantes, qui n'auraient donné qu'un peu plus de 1 fr. 10.

Concluons donc que l'administration a fait le meilleur usage de la liberté qui lui était laissée. D'un côté, en s'abstenant de tirer parti de travaux préparatoires trop obscurs, et en ne calculant pas par excès dès la première décimale, elle a évité toute critique

de fiscalité excessive (1). D'un autre côté, en ne négligeant pas les décimales deuxième et suivantes, elle a sauvegardé les intérêts dont elle avait la charge et elle a montré le souci d'atténuer un abaissement trop brusque des taxes, prélude d'un relèvement : on ne saurait la blâmer d'avoir fixé le coefficient avec une telle précision ; les documents parlementaires, en s'arrêtant à la première décimale, ne pouvaient la lier sur ce point ; elle n'a fait qu'observer d'une façon plus exacte le texte de la loi, suivant les termes de laquelle le coefficient devait être *égal* au rapport des dépenses et des recouvrements. Cette précision est même superflue, car, si nous avons indiqué en théorie le produit des décimales, il ne faut pas oublier que ce produit disparaît en pratique très vite, en l'absence d'un nombre suffisant de très grosses cotes, assez élevées pour que les dernières décimales puissent engendrer une majoration d'un centime additionnel. Les décrets pourraient donc, sans inconvénient, simplifier les choses par un calcul à trois ou quatre décimales.

(1) Ceci n'aurait d'ailleurs pas été sans danger, car, les années suivantes, on aurait pu avoir une deuxième décimale inférieure à 5 : il eût été bien difficile de calculer par excès à la première, et la perte aurait pu être importante. Cependant on aurait toujours eu la ressource, croyons-nous, de calculer alors le coefficient à plusieurs décimales, car cette méthode est légitime et le précédent n'aurait pas suffi pour priver l'administration de sa liberté.

§ 2. — *La majoration de 20 pour 100 et la détermination des taxes.*

Le coefficient normal étant fixé à 0,583,092, il restait à l'appliquer pour la détermination des taxes à percevoir en 1910, en tenant compte de la majoration de 20 pour 100.

Deux procédés pouvaient être employés.

I

Rappelons la formule du décret : « Vu le coefficient ... s'établissant à 0,583,092,... la taxe à percevoir,... y compris la majoration de 20 pour 100..., est fixée ... à 0 fr. 02798840 additionnels » pour l'industrie, etc. Cette formule tendrait à indiquer que l'on a eu recours au procédé suivant :

1° Déterminer le coefficient normal c ;

2° Multiplier le taux ancien, T, de la taxe de l'industrie, par c, puis ajouter une majoration de :

$$\mathrm{T} \times \frac{20\,c}{100}.$$

La taxe réduite t, applicable en 1910, serait pour l'industrie :

$$t = \mathrm{T} \times c + \left(\frac{\mathrm{T} \times 20\,c}{100}\right).$$

On obtiendrait de même les taxes t' et t'' applicables en 1910 au commerce et aux mines. On aurait donc :

$$t = 0{,}04 \times 0{,}583{,}092 + \frac{0{,}04 \times 20 \times 0{,}583092}{100}$$

$$t' = 0{,}015 \times 0{,}583{,}092 + \frac{0{,}015 \times 20 \times 0{,}583092}{100}$$

$$t'' = 0{,}05 \times 0{,}583{,}092 + \frac{0{,}05 \times 20 \times 0{,}583092}{100}$$

Tel est aussi le procédé qui semble apparaître dans le rapport de M. Chauvin : M. Chauvin, représentant les dépenses et les recettes-taxes de 1908 par D et R, les taxes de 0,04, 0,015 et 0,05 par a, b, c, indique que la taxe à appliquer pour l'industrie serait donnée par :

$$\frac{D}{R}\, a\, (1 + 0{,}2)$$

II

Un autre procédé ressortait de la formule de la loi elle-même : « La quotité des taxes... sera... modifiée chaque année... par décret... Le coefficient de modification... sera égal au rapport existant entre... les dépenses et le produit... des taxes... Toutefois, pour les années 1910 et 1911, *le coefficient... sera majoré* de 20 pour 100 ».

On établirait donc d'abord le coefficient normal c, puis le coefficient majoré C :

$$C = c + \frac{20\ c}{100}$$

Enfin, on multiplierait le taux de chaque taxe par C pour obtenir les taux t, t', t'' applicables en 1910. On aurait :

$$t = \left(0{,}583092 + \frac{20 \times 0{,}583092}{100}\right) \times 0{,}04$$

$$t' = \left(0{,}583092 + \frac{20 \times 0{,}583092}{100}\right) \times 0{,}015$$

$$t'' = \left(0{,}583092 + \frac{20 \times 0{,}583092}{100}\right) \times 0{,}05$$

L'avantage de ce deuxième procédé est évident. Il simplifie beaucoup les calculs, puisque l'on détermine C une fois pour toutes, et qu'on n'a plus qu'à multiplier C successivement par 0,04, 0,015 et 0,05. On n'a d'ailleurs pas à craindre de commettre, dans la détermination de C, une erreur résultant d'un quotient calculé par défaut, qui serait ensuite multipliée par 0,04, 0,015, 0,05 : s'il en était ainsi, mieux vaudrait évidemment, pour t par exemple, employer le premier procédé, et calculer le produit $0{,}04 \times 20 \times 0{,}583092$ avant de diviser ; mais une pareille erreur peut être facilement évitée, puisqu'il s'agit de diviser par 100 : le quotient exact, sans

reste, s'obtient par un simple déplacement de virgule.

Aussi bien croyons-nous que c'est ce deuxième procédé qu'ont employé les rédacteurs du décret : on peut regretter seulement, en ce cas, le coefficient majoré étant fixé une fois pour toutes, que le décret n'en ait pas donné le chiffre, après avoir donné celui du coefficient normal. Cela aurait été plus clair, la vérification du calcul aurait été plus aisée, et l'on aurait pu se rendre compte, à première vue, de l'importance de la majoration.

III

Le coefficient normal étant fixé par le décret à 0,583092, il nous semble que l'on n'a pas tenu compte, dans la majoration, de toutes les décimales que ce coefficient même de 0,583092 aurait pu fournir à lui seul.

Calculons d'abord C :

$$\begin{aligned} C &= 0{,}583092 + \frac{20 \times 0{,}583092}{100} \\ &= 0{,}583092 + \frac{1{,}166184}{10} \\ &= 0{,}583092 + 0{,}1166184 \\ &= 0{,}6997104 \end{aligned}$$

Si nous multiplions par ce coefficient majoré les

taxes au taux plein, nous trouvons pour les taxes à percevoir :

$$t = 0{,}04 \times 0{,}6997104 = 0{,}027988416$$
$$t' = 0{,}015 \times 0{,}6997104 = 0{,}010495656\mathbf{0}$$
$$t'' = 0{,}05 \times 0{,}6997104 = 0{,}034985\mathbf{5}20$$

Or, le décret donne :

$$t = 0{,}0279884\mathbf{0}$$
$$t' = 0{,}0104956\mathbf{5}$$
$$t'' = 0{,}0349855$$

Plusieurs remarques s'imposent sur ce point.

On conçoit bien une décimale de plus pour le commerce, parce que la contribution de base pour cette catégorie, 0,015, a une décimale de plus que les contributions de base de l'industrie, 0,04 et des mines, 0,05 ; mais il est difficile de comprendre pourquoi le décret, donnant 8 décimales pour le commerce et 7 pour les mines, en donne 8 pour l'industrie, dont un zéro final.

Quoi qu'il en soit, si nous prenons le nombre des décimales du décret, pour comparer celles-ci avec les résultats de notre calcul plus complet, nous faisons les constatations suivantes :

Pour l'industrie : notre chiffre de 0,027988416 aurait conduit à fixer la taxe, non pas à 0,0279884**0**, mais avec 8 décimales, au moins à 0,0279884**1**, et

même, la neuvième décimale étant supérieure à cinq, à 0,0279884**2**.

Pour le commerce : notre chiffre est de

0,010495656**0**

en prenant, comme le décret, huit décimales, on aurait de même majoré la huitième, puisque la neuvième est supérieure à cinq. D'où : 0,0104956**6** au lieu de : 0,0104956**5**.

Pour les mines : en prenant sept décimales comme le décret, nous aboutissons au même résultat que celui-ci, car la huitième décimale négligée est inférieure à cinq.

Mais il semble bien que les fixations du décret proviennent de ce fait qu'on n'a pas calculé la majoration en tenant compte de toutes les décimales qu'aurait données le coefficient de 0,583,092. Le zéro qui figure en huitième décimale dans le décret pour la contribution industrielle doit indiquer que la huitième décimale, si on l'avait fait entrer dans le calcul, aurait été nulle ; sinon, on ne voit pas pourquoi ce zéro serait porté en dernière décimale. En outre, on n'aurait pas manqué de majorer la huitième décimale pour le commerce, si on avait calculé la neuvième, car on aurait vu que celle-ci était supérieure à cinq. Nous croyons donc qu'*on s'est borné à calculer la majoration à six décimales* comme le coefficient normal lui-même.

La majoration était alors : 0,116618 au lieu de : 0,1166184. D'où, pour le coefficient majoré :

$$0{,}583092 + 0{,}116618 = 0{,}699710$$

au lieu de : 0,6997104.

On trouve alors :

Pour l'industrie :

$$0{,}04 \times 0{,}699710 = 0{,}027988840$$

chiffre exact du décret.

Pour le commerce :

$$0{,}015 \times 0{,}699710 = 0{,}0104956500$$

et l'on s'explique que le décret ait donné 0,010495565, le zéro final étant négligeable, et la huitième décimale n'ayant pas à être forcée, puisque la neuvième est inférieure à cinq.

Pour les mines :

$$0{,}05 \times 0{,}699710 = 0{,}034985550$$

et l'on s'explique encore que le décret ait négligé le zéro final. Il eût été seulement plus logique de le faire figurer ici, puisqu'on le donnait pour l'industrie, si l'on tenait à mettre autant de décimales pour les trois taxes.

En ne tenant pas compte de toutes les décimales pour la majoration, on ne courait d'ailleurs pas grand risque ; plus encore que dans le calcul du

coefficient lui-même, on entrait dans le domaine des infiniments petits, et il ne faut oublier ce que nous disions à la fin du paragraphe précédent : il n'y a pas assez de cotes extrêmement élevées pour que les dernières décimales donnent un rendement pratique. On pourra donc simplifier aussi la fixation des taxes, *a fortiori*, comme celle du coefficient, en diminuant le nombre des décimales.

Sous le bénéfice des mêmes observations, nous devons indiquer enfin que la majoration de 20 pour 100, établie à 0,116618, donnerait en 1910, à supposer que les trois taxes eussent fourni au taux plein un produit de 2.200.000 francs approximativement égal à celui de 1908, un supplément de :

$$2.200.000 \times 0{,}116{,}618 = 256.559 \text{ fr. } 60$$

Il n'est pas possible de savoir, d'avance, si cette somme suffirait pour compenser l'accroissement des charges subies par le fonds du chef du commerce. On remarquera seulement que, pour l'industrie et les mines, les charges en arrérages et capitaux avaient subi à peu près, pendant les premières années, défalcation faite de la faillite de *l'Espérance*, les augmentations suivantes :

De 1899-1900 à 1901	. . . .	215.000f »
De 1901 à 1902	. . . .	168.000 »
De 1902 à 1904	. . . .	197.000 »

Comme les chances d'accidents sont plus restreintes

dans le commerce, on peut espérer que la majoration couvrira le développement actuel des charges nouvelles.

CHAPITRE III

LES RÉSULTATS DE LA LOI DU 29 MAI 1909

Les explications précédentes nous ont montré que le mécanisme de la loi ramènerait à peu près les recettes de l'année au chiffre des dépenses de la même année, si l'on suppose que les choses se passent comme au cours de la pénultième. Il y a là des approximations et des suppositions sur lesquelles il importe d'insister.

I

Le point le plus contestable se réfère aux dépenses. Nous avons vu que la dette virtuelle d'indemnités-accidents progressait en vertu du principe d'accumulation et que les charges du fonds de garantie devaient normalement suivre cette marche progressive : les dépenses de l'année devraient donc être normalement supérieures à celles de la pénultième, et d'une manière très sensible, au moins pendant longtemps encore. Ces prévisions théoriques sont, d'autre part, bien loin de se vérifier en pratique : nous avons pu

nous rendre compte que la marche effective des dépenses avait été très irrégulière, se traduisant, même en dehors de la faillite de l'*Espérance*, tantôt par des augmentations très brusques, tantôt par des diminutions. On ne peut espérer que les diminutions compensent les augmentations d'une façon sérieuse, mais on doit, au contraire, redouter des brusques augmentations. Il peut se faire que les dépenses arrivent à dépasser les recettes d'une année, et cet événement serait regrettable : il contraindrait l'administration à majorer considérablement le taux des taxes ; comme les taxes majorées ne rentreraient que deux ans plus tard, le fonds de garantie pourrait se trouver gêné pendant le délai, obligé de toucher à une réserve de rentes 3 pour 100 qui devrait demeurer intacte pour parer aux catastrophes tout à fait exceptionnelles.

Il fallait éviter, autant que possible, ou atténuer l'excédent, sur les recettes, des dépenses qui auraient augmenté depuis la pénultième. Plusieurs circonstances viennent remédier à ce danger, dont les unes résultent de faits purement objectifs, les autres du système combiné par le législateur.

Le produit des taxes modifiées n'est pas intégralement ramené au chiffre qu'il aurait atteint pendant la pénultième, si le taux fixé pour l'année en cours avait été appliqué. On peut espérer qu'il dépassera ce chiffre, car le principal des patentes tend à aug-

menter. Nous avons vu qu'il n'en avait pas toujours été ainsi pour le tableau A (1) ; le législateur, même le législateur de 1909 (2), a considéré toutefois que, dans l'ensemble, on pouvait compter sur une progression.

II

En outre, le coefficient n'est pas conçu de façon à ramener les recettes au chiffre des dépenses.

Si le coefficient était égal au rapport :

$$\frac{\textit{Dépenses de toute nature}}{\textit{Recettes de toute nature}}$$

la péréquation ne serait déjà point absolue : car, dans les recettes, il y a des articles auxquels le coefficient n'est pas susceptible de s'appliquer. Ce sont principalement les revenus de la réserve et les recouvrements. Ces deux articles ont fourni :

En 1907 : 183.600^{f} + 54.400^{f} = 238.000^{f} sur une recette totale de : 2.243.600 francs.

En 1908 : 225.400^{f} + 48.300^{f} = 273.700^{f} sur une recette totale de : 2.535.600 francs.

Cette somme moyenne de 250.000 francs, avec le

(1) Ire partie, liv. I, tit. I, section 1re, *Étude statistique du produit des taxes.*

(2) Voy. le rapport de M. Chauvin, 23 mars 1909, *J. off.*, 1909, Chambre, Doc. parl., sess. ord., ann. no 2395, p. 357.

coefficient de 0,6 environ, fixé pour 1910, aurait été réduite à :

$$250.000 \times 0{,}6 = 150.000 \text{ francs.}$$

C'est donc une somme de 100.000 francs qui va demeurer dans les recettes, parce que ces articles se refusent à la réduction.

Mais les recettes qui ne proviennent pas des taxes n'exercent pas seulement une influence modératrice en se soustrayant à l'application du coefficient : grâce à la combinaison adoptée, elles n'influent même pas dans le sens d'une réduction du coefficient.

La loi de 1909, en effet, décide que le coefficient sera égal au rapport : $\frac{\textit{Dépenses de toute nature}}{\textit{produit des taxes}}$ et non pas au rapport : $\frac{\textit{Dépenses de toute nature}}{\textit{recettes de toute nature}}$. Le diviseur étant réduit du montant de toutes les recettes accessoires, on voit s'élever le quotient, le coefficient, et le taux des taxes à percevoir.

On assure encore, par là, des recettes qui ont plus de chances d'égaler les dépenses.

Le rapporteur du Sénat exprimait le vœu que les intérêts de la réserve fussent compris dans le calcul du coefficient, lorsque cette réserve atteindrait 10 millions : « Ainsi l'augmentation d'insolvabilité, ajoutait-il, sera aisément couverte sans augmentation nouvelle du produit des taxes ; peut-être même sera-t-il possible de diminuer progressivement ces

mêmes taxes (1) ». Nous ne croyons pas qu'il y ait lieu d'entrer dans cette voie avant un temps assez long. La réserve, ne dût-elle pas être entamée, va perdre son développement rapide, avec la réduction des taxes ; il n'est pas démontré que les recettes totales annuelles doivent dépasser les dépenses, même avec le système en vigueur ; on ne peut garantir que la réserve va s'augmenter d'excédents annuels de recettes, que les revenus de la réserve n'auront pas à être employés pour le paiement des dépenses et pourront se capitaliser, comme autrefois.

Nous pouvons citer l'exemple suivant. Pour fixer les taxes à percevoir en 1908, avec le système actuel, on aurait calculé le coefficient (non majoré) :

$$\frac{\textit{Dépenses de toute nature de 1906}}{\textit{Produit des taxes en 1906}} = \frac{743.987,14}{1.372.679,29} = 0,54$$

En 1908, le produit des taxes a été 2.240.376 fr. 13. Avec le coefficient de 0,54, appliqué à toutes les taxes, il eût été :

$$2.240.376,13 \times 0,54 = 1.120.188 \text{ fr. } 06$$

En y ajoutant les produits de la réserve en 1908, on a :

$$1.120.188,06 + 225.472,76 = 1.345.660 \text{ fr. } 82$$

(1) *J. off.*, 1909, Sénat, Déb. parl., sess. ord., séance du 27 mai 1909, pp. 340 à 342.

Or, les dépenses de toute nature de 1908 se sont élevées à 1.306.346 fr. 57. Nous ne donnons cet exemple qu'avec les réserves qui sont de rigueur en pareille matière, mais on voit qu'il n'est pas rassurant (1), si l'on songe que, de 1906 à 1908, les dépenses n'avaient pas dû croître beaucoup du chef du commerce, et qu'au contraire la base de la taxe s'était exceptionnellement développée par la mise en jeu de la loi du 12 avril 1906.

Les mesures de prudence relatives à cette question des recettes accessoires et des revenus de la réserve paraissent donc justifiées (2).

(1) Rappelons que le législateur, au mois de mai 1909, ignorait les résultats de l'exercice 1908 : par là s'explique, en partie, son optimisme.

(2) A plus forte raison ne peut-on guère songer à acquitter les dépenses au moyen des seuls revenus de la réserve. A l'occasion du Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, tenu en 1904, la Fédération des industriels et commerçants français émettait des vœux dont l'exposé des motifs contenait l'observation suivante : « La Fédération considère que les taxes destinées à alimenter le fonds de garantie *doivent* constituer, au bout d'un certain nombre d'années, un capital *dont les arrérages suffisent* à assurer *le service des rentes*, sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'impôt ». Si le fonds n'avait à subir que les dépenses provenant des paiements d'arrérages, ce serait peut-être possible ; mais cette expression ambiguë *le service des rentes* ne doit pas faire oublier les charges très lourdes assumées par le fonds du chef des versements de capitaux. Ces derniers atteignaient 361.000. francs en 1902 et 895.000 francs en 1908, sans être descendus, dans l'intervalle, au dessous de 454.000 francs ; or, les revenus de la réserve, y compris ceux des disponibilités, ne s'élevaient suc-

III

Une autre circonstance vient encore limiter, au moins à l'heure actuelle, le risque d'un excédent de dépenses. Elle se réfère à la taxe des non-patentés, 2 pour 100 sur les primes pour les assurés et 4 pour 100 sur les capitaux représentatifs pour les non-assurés.

Le produit en est compté dans le calcul du coefficient : le coefficient est moins fort, et le taux des contributions moins élevé, que si l'on avait calculé le coefficient sur le produit des seules taxes de l'industrie, du commerce et des mines. Le décret ne pouvait prendre ainsi le produit des taxes, déduction faite du produit particulier des taxes de 2 pour 100 et 4 pour 100 : cette déduction est formellement interdite par le texte de la loi, qui vise, dans son second alinéa, « le produit total des taxes encaissées pour l'alimentation du fonds de garantie ».

Mais, une fois le coefficient établi, on ne l'appliquera pas aux taxes de 2 pour 100 et de 4 pour 100.

cessivement, en 1904-1907, qu'à 97.000, 120.000, 146.000 et 183.000 francs, pour atteindre seulement 225.472 francs en 1908 ; et cette progression prendra fin normalement au début de l'exercice 1910. Pour amasser une réserve dont les revenus puissent suppléer à l'impôt, il aurait fallu surtaxer les premières générations au profit des générations suivantes, d'une manière exagérée et absolument injuste.

Ceci résulte de l'alinéa premier de la loi, « la quotité des taxes prévues à l'article 25 de la loi du 9 avril 1898 et à l'article 4 de la loi du 12 avril 1906 sera modifiée... », (il n'est pas question de l'article 5 de la loi de 1906 ni de l'article 4 de la loi du 18 juillet 1907, qui prévoient les taxes de 2 pour 100 et 4 pour 100), — et des travaux préparatoires.

Les taxes de 2 pour 100 et 4 pour 100 vont donc continuer à donner leur rendement intégral. Elles ne pourront être modifiées que lors de la prochaine revision quinquennale, par la loi de finances.

Si l'on prend pour base les chiffres approximatifs du produit de ces taxes, que nous avons cités, soit 46.000 francs et 31.000 francs pour 1908 et 1909, on peut évaluer à 9.300 ou 13.800 francs l'importance de l'encaissement supplémentaire qui sera réalisé de cette façon, avec le coefficient majoré de 0,699.

Cette exclusion peut paraître bizarre : on ne distingue pas *a priori* pourquoi les non-patenté n'auraient pas, comme les autres contribuables, le droit de bénéficier d'une réduction qui, cette année même, dépassera 30 pour 100.

Et l'on est conduit à rechercher, au point de vue de l'équité et de la raison, la valeur de cette loi dont nous avons reconnu les mérites en matière de garanties financières : car l'objection que nous avons indiquée ne surgit pas seule à l'esprit.

TITRE II

EXAMEN DOCTRINAL DE LA LOI DU 29 MAI 1909

—

SOMMAIRE DU TITRE.

Introduction. — Fondement théorique du système nouveau ; régime de récupération substitué au régime de prévision. — Le principe de l'insolvabilité effective acquiert une valeur plus grande sous un régime de récupération. — Division et plan.

Chapitre Ier. — Le coefficient unique et les coefficients distincts pour chaque catégorie.— Idée générale du système proposé.— I. Sa formule mathématique ; exemple. — II. Ses avantages théoriques.— III. L'obstacle pratique résultant de l'assurance est purement apparent. — IV. Objection plus sérieuse : le danger des brusques variations de taxes. — V. Comment il ne faut pas augmenter le nombre des catégories.

Chapitre II. — La réserve formée par l'industrie et les mines. — Énoncé de la critique qui peut être dirigée, de ce point de vue, contre la loi de 1909.— I. La réduction des taxes a pu être opérée grâce à la réserve constituée par l'industrie et les mines; on en fait immédiatement profiter le commerce ; la majoration de 20 pour 100 destinée à faire face à la progression des appels du commerce est supportée par les trois catégories. — II. Système plus équitable proposé par M. Guillier et rejeté au cours des travaux préparatoires. — III. Comment on aurait pu limiter à l'industrie et aux mines l'application du coefficient unique pendant les premières années.— IV. Portée restreinte des critiques adressées au système de la loi de 1909 ; le coefficient unique mé-

rite en cette matière d'être préféré aux coefficients distincts par catégorie.

CHAPITRE III. — LES EMPLOYEURS NON PATENTÉS. — Caractère défavorable de la loi de 1909 à l'égard de ces employeurs.— I. Motifs allégués dans les travaux préparatoires. — II. Des raisons plus sérieuses peuvent être tirées des modifications qui doivent être faites dans un bref délai par la loi de finances.— III. Comment le régime actuel devra être amendé.— IV. On ne peut le justifier en se fondant sur ce fait que la taxe des non-patentés n'a pas pas été fixée en raison de l'insolvabilité présumée. — V. Pourquoi l'on ne devra pas modifier le rapport existant entre la taxe des employeurs non patentés qui sont assurés et de ceux qui ne le sont pas.

Le système du coefficient de modification change complètement l'aspect que présente le fonds de garantie aux yeux du théoricien.

Jadis, le fonds de garantie était placé sous un régime *de prévision*. On lui procurait des ressources, non point en considération des charges qu'il supportait, mais suivant les charges qu'il pourrait avoir à supporter. Si l'on nous permettait de préciser par une image triviale le caractère des taxes d'alimentation de 0,04, 0,015, et 0,05, nous comparerions volontiers le fonds de garantie à un voyageur qui, avant de se mettre en route, ignorant la distance exacte du but qu'il se propose d'atteindre, s'alimente de façon à pouvoir y parvenir, l'étape dût-elle se révéler fort longue.

Depuis la loi de 1909, ce régime de prévision a fait place à un régime *de récupération*. C'est à peine

si l'on peut dire que le jeu du coefficient permettra au fonds de garantie de rentrer chaque année dans ses dépenses au moyen du produit des taxes, car les dépenses peuvent varier considérablement depuis la pénultième jusqu'à l'exercice pendant lequel le coefficient est mis en jeu. Ce qu'il s'agit de récupérer, ce sont plutôt les débours de la pénultième. Il serait plus juste, maintenant, de rapprocher le fonds de garantie du voyageur arrivé au terme de sa course, et réparant les forces qu'il a dépensées. L'alimentation n'est plus réglée sur l'effort éventuel à fournir, mais sur l'effort effectivement fourni dans le passé.

On peut dès lors pressentir combien vont se trouver confirmées certaines théories que nous avons soutenues dans notre étude sur le fondement du taux des contributions. Le principe du risque d'insolvabilité pouvait séduire sous un régime de prévision. Le principe de l'insolvabilité effective acquiert une force plus grande sous un régime de récupération. Ce second principe, la loi de 1909 l'applique déjà, sur la base de la pénultième, pour fixer globalement le taux des taxes : le taux des taxes est modifié de manière à donner une somme égale aux dépenses effectives, c'est-à-dire au montant des arrérages et capitaux que les insolvables auraient dû verser, sauf une légère différence constituée par les dépenses accessoires. Aussi peut-on se demander s'il n'y aurait pas lieu de l'appliquer aussi dans la répar-

tition des charges, entre diverses catégories d'assujettis, par exemple. Mais ce principe de l'insolvabilité effective se heurte à des obstacles que nous avons signalés et qui reparaîtront ici, sous une autre forme. Il se heurte encore à des difficultés spéciales, provenant de ce fait que l'industrie et les mines ont, presque seules, à l'exclusion du commerce, subi les prélèvements considérables dont on a formé la réserve. Les complications s'accroissent si, de la catégorie commerciale, on passe à la catégorie des non-patentés, composée de deux éléments, les agriculteurs régis par la loi de 1898, les adhérents volontaires de la loi de 1907.

Nous trouvons là des raisons suffisantes de diviser notre examen critique de la loi de 1909. Nous apprécierons la valeur de celle-ci en traitant successivement les trois questions du coefficient spécial par catégorie, de la réserve afférente aux charges du commerce et des règles admises pour les non-patentés.

CHAPITRE PREMIER

LE COEFFICIENT UNIQUE ET LES COEFFICIENTS DISTINCTS POUR CHAQUE CATÉGORIE.

—

La loi de modification, trop récente, n'a pas eu le temps d'être étudiée par la doctrine et l'on ne peut découvrir de renseignements que dans les travaux préparatoires. Nous allons justement rencontrer ici la seule objection qui ait été dirigée contre le mécanisme de la loi de 1909. Et les principes que nous avons dégagés nous permettront de la présenter sous la forme d'une construction systématique.

M. le sénateur Poirrier s'exprimait en ces termes : « Nous croyons devoir faire observer que, d'après le projet, la réduction des taxes actuellement imposées aux diverses catégories d'assujettis, industriels, commerçants, exploitations minières, se trouve en corrélation, non pas avec les dépenses propres à chaque catégorie, mais avec l'ensemble des dépenses de l'exercice envisagé... Mais, pour l'avenir, il nous semble rationnel et équitable que les dépenses totales du fonds de garantie soient, dans les comptes tenus

par la Caisse des dépôts, réparties entre les diverses catégories, et que la taxe soit en rapport, non plus avec l'ensemble des recettes et des dépenses de la pénultième année, mais avec les recettes et les dépenses afférentes à chaque catégorie ».

Pour la clarté de la discussion, nous donnons tout de suite le procédé par lequel, nous semble-t-il, serait réalisé ce vœu.

I

On prendrait les recettes particulières fournies, pendant la pénultième, par la taxe de l'industrie, du commerce et des mines, soient r, r', r'', et les dépenses effectuées pour chacune de ces catégories, pendant la pénultième, soient d, d', d''. Toutes ces valeurs sont connues, au moyen des comptes de la pénultième.

La somme totale à obtenir serait indiquée par les dépenses totales de la pénultième, soit D, qui comprennent, outre les dépenses $d + d' + d''$, les dépenses effectuées pour la catégororie des non-patentés et les frais. Cette somme D devrait être couverte par les taxes à déterminer, de l'industrie, du commerce et des mines, t, t', t'', et le produit des taxes fixes des non-patentés, n. Le produit des taxes t, t', t'', serait égal au taux de ces taxes multiplié par le principal des patentes atteintes par

la taxe, pour l'industrie et le commerce, pendant la pénultième, soient p et p', le nombre des hectares atteints par la taxe de 0,05, pour les mines, pendant la même année, soit h.

La somme totale à obtenir devrait donc être :

$$(1) \quad D = (t \times p) + (t' \times p') + (t'' \times h) + n$$

Les valeurs p, p', h sont connues ; on les obtiendrait aisément, ne serait-ce qu'en divisant les recettes r, r', r'', par le taux des taxes T, T', T'', appliquées pendant la pénultième :

$$(2) \qquad p = \frac{r}{T} \quad p' = \frac{r'}{T'} \quad h = \frac{r''}{T''}$$

On veut que le produit des taxes à appliquer pour chacune des catégories, industrie, commerce et mines, soit proportionnel aux dépenses effectuées pendant la pénultième pour chaque catégorie. On doit donc avoir :

$$(3) \qquad \frac{t \times p}{d} = \frac{t' \times p'}{d'} = \frac{t'' \times h}{d''}$$

Ceci posé, il serait facile d'avoir les coefficients de modification $\frac{t}{T}$, $\frac{t'}{T'}$, $\frac{t''}{T''}$, applicables aux trois catégories.

Il serait plus simple encore de calculer directement le taux de chaque taxe à percevoir. Par exemple, pour l'industrie, on se servirait du groupe d'équations *(3)* pour exprimer t' et t'' en fonction de t :

$$t' = \frac{t \times p \times d'}{d \times p'} \qquad t'' = \frac{t \times p \times d''}{d \times h}$$

On substituerait dans l'équation *(1)* :

$$D = t \times p + \frac{t \times p \times d'}{d} + \frac{t \times p \times d''}{d} + n$$

D'où :

$$t = \frac{D - n}{p\left(\frac{d + d' + d''}{d}\right)} = \frac{(D - n) \times d}{p \times (d + d' + d'')}$$

On aurait de même :

$$t' = \frac{(D - n) \times d'}{p' \times (d + d' + d'')}$$

$$t'' = \frac{(D - n) \times d''}{h \times (d + d' + d'')}$$

Si l'on veut préciser par des chiffres, nous dirons par exemple : soient 10, 5 et 6 le produit des taxes pour l'industrie, le commerce, les mines, pendant la pénultième ; 20, 1 et 10 les dépenses effectuées pour chaque catégorie ; 53 la dépense totale, composée de 31 pour paiements faits au titre de ces trois catégories, plus 22 d'autres dépenses ; 3 le rendement de la taxe des non-patentés ; 0,02 la taxe de l'industrie, perçue sur 500 de patentes ; 0,005 la taxe du commerce, perçue sur 1.000 de patentes ; 0,03 la taxe des mines, perçue sur 200 de superficie ; on trouverait en chiffres ronds :

$$t = \frac{(53 - 3) \times 20}{\frac{10}{0{,}02} \times (20 + 1 + 10)} = 0{,}0645$$

De même :

$$t' = 0{,}00161 \qquad t'' = 0{,}0804$$

Ce serait, pour l'industrie, une majoration de 200 pour 100, pour le commerce une réduction de 68 pour 100, pour les mines une majoration de 160 pour 100.

Les taxes t, t', t'', ainsi déterminées, répondraient à un double *desideratum* : 1° donner, par leur application, avec l'appoint de la taxe fixe des non-patentés, si l'assiette de toutes ces taxes est constante, une recette totale égale aux dépenses de la pénultième (1) ; 2° faire contribuer chaque catégorie au prorata des paiements qu'elle a mis à la charge du fonds, en arrivant à contraindre chaque catégorie à rembourser les paiements effectués pour elle et une part des autres dépenses proportionnelle à ces paiements (2).

(1) Dans notre exemple, il faudrait recouvrer 53 ; on recouvrerait :

$(500 \times 0{,}0645) + (1.000 \times 0{,}00161) + (200 \times 0{,}0804) + 3 = 32{,}25 + 1{,}61 + 16{,}08 + 3 = 52{,}94$.

Le déficit de 0,06 vient du petit nombre des décimales et des quotients calculés par défaut.

(2) En effet les sommes de 32,25, 1,61 et 16,08 représentent les dépenses de 20, 1 et 10, plus des suppléments de 12,25, 0,61 et 6,08 proportionnels aux dépenses de 20, 1 et 10; sauf, ici encore, une

On modifie donc, à la fois, le taux général des taxes, en ce sens qu'on modifie leur produit total, comme dans le système de la loi de 1909, et, en outre, le rapport du taux des taxes, d'une catégorie à l'autre.

II

Ce système, en théorie pure, présente de grands avantages.

Sans doute, on aurait très bien compris qu'une solidarité générale fût établie entre tous les employeurs soumis à la règle du risque professionnel et de la responsabilité forfaitaire, et que le montant global des insolvabilités fût réparti sur l'ensemble des employeurs, sans que l'on tînt compte de l'insolvabilité particulière de chaque catégorie pour faire supporter cette insolvabilité particulière aux seuls membres de la catégorie elle-même ; il faut en effet se souvenir que l'on n'arrivera jamais à faire supporter par chaque assujetti, pris individuellement, le poids de sa propre insolvabilité : dès lors, puisque les assujettis solvables paient pour les insolvables, on ne voit pas, par exemple, pourquoi l'insolvabilité d'un petit monteur de fleurs artificielles majorerait la contribution d'une grande entreprise de transports,

légère différence provenant des raisons indiquées dans la note précédente.

sans atteindre la contribution d'un marchand de produits d'épicerie ; le fait d'être patenté, de ne point exercer une profession exclusivement commerciale, de ne pas exploiter une mine, ne semble pas assez important pour justifier ces solidarités particulières, tant les différences peuvent être considérables entre les entreprises de même catégorie.

Mais on ne peut ainsi raisonner *in abstracto*. Dans la réalité, les catégories existent, le taux des contributions n'est pas le même, il varie, d'une catégorie à l'autre, de 0,04 à 0,015 par franc de patente, et, pour mines, à 0,05 par hectare. Le rapport du taux des taxes a été fixé sans bases sérieuses, avons-nous vu, suivant des approximations inexactes, d'après la différence des risques, ou des insolvabilités calculées sur le passif total et non sur le passif-accidents. L'égalité des charges fondée sur la solidarité générale est donc un leurre. On est, au contraire, en présence d'inégalités créées un peu au hasard, dont il importe de vérifier la valeur par les résultats effectifs, pour les reviser s'il y a lieu, conformément à la justice et à la logique, d'après les données de l'expérience.

Le système des coefficients distincts par catégorie répond justement à ce vœu, en modifiant le rapport du taux des taxes entre catégories. Ce rapport serait désormais établi en proportion des insolvabilités effectivement mises à la charge du fonds par chaque

catégorie. On abandonnerait les principes de la répartition proportionnelle aux risques d'insolvabilité, aux risques d'accidents, aux risques d'insolvabilité-accidents, que nous avons combattus dans notre étude du fondement du taux des contributions. On se rallierait au principe infiniment plus équitable de la répartition proportionnelle aux insolvabilités-accidents effectives. Ce serait d'autant plus logique que l'idée maîtresse du régime actuel consiste à placer le fonds de garantie sous le régime de la récupération, au lieu du régime de la prévision.

III

Un obstacle semblerait s'opposer à la mise en œuvre de cette conception. Nous savons que le fonds de garantie ne paie pas uniquement les dettes des assujettis insolvables : il paie les dettes *des assureurs* insolvables.

On trouve, dans les paiements du fonds, quatre catégories, qui proviennent : 1° des industriels, 2° des commerçants, 3° des exploitants de mines, 4° des assureurs (1). Dans les recettes fournies par les taxes, on n'en trouve plus que trois : industrie,

(1) Afin de ne pas compliquer la question, nous continuons à raisonner au point de vue du système actuel, qui ne modifie pas la taxe des non-patentés : nous négligeons donc volontairement cette catégorie dans les explications que nous donnons ici.

commerce, mines. Les assureurs ne contribuent pas : que faire des paiements provenant de leur insolvabilité ?

Nous pouvons écarter cette difficulté, au moyen des conclusions que nous avons dégagées dans notre deuxième partie, *Le fonds de garantie et l'assurance*. Nous avons vu que les contribuables, dans leur ensemble, assurés ou non assurés, peuvent être, sans injustice, contraints de fournir au fonds les ressources nécessaires pour l'acquittement des dettes des assureurs. Il n'y aurait dès lors qu'une complication de statistique : l'administration devrait rechercher, dans le passif des assureurs, les parts revenant aux clients de ceux-ci qui appartiennent à chacune des catégories, industrie, commerce et mines. Ces trois parts seraient ajoutées, par catégories, aux dépenses provenant, pour le fonds, des industriels non assurés, des commerçants non assurés, des exploitations minières non assurées. Ce seraient ces trois sommes que l'on considérerait pour fixer les coefficients distincts, et chaque catégorie serait responsable de ses assureurs, comme de ses membres non assurés.

L'application de ce système aurait pu donner des résultats très justes dans le passé, au moment de la débâcle des sociétés d'assurances mal organisées. La catégorie des mines, où l'assurance est peu répandue, n'aurait pas eu à faire les frais de l'insolvabilité des

assureurs : pourquoi en eût-elle été responsable, si la clientèle imprudente, attirée par des tarifs trop réduits, se recrutait exclusivement dans l'industrie, tandis qu'elle évitait, chez elle, l'insolvabilité-accidents en constituant des réserves de garantie (1), et réparait elle-même, par la contribution des exploitations minières solvables, les charges provenant des exploitations minières non assurées et insolvables ?

La question de l'assurance ne donne donc pas, aux adversaires de la proposition de M. Poirrier, un argument suffisant.

IV

Une objection beaucoup plus sérieuse peut être tirée du danger que les coefficients distincts feraient courir à la fixité des taxes.

(1) Nous avons déjà cité l'exemple de la catastrophe de Courrières, à la suite de laquelle la Compagnie intéressée, qui n'avait pas contracté d'assurance, avait pu faire face, sans peine, à des charges considérables, au moyen de ses réserves.

En ce qui concerne les insolvabilités par lesquelles le fonds de garantie a été atteint, on se souvient que les rapports mentionnaient, en 1908, comme cause importante de dépenses, la liquidation de la Société des Ardoisières de la Forêt : pour éviter un doute ou une confusion possibles, nous signalons que cette entreprise ne faisait pas partie de la catégorie *des mines*, passibles de la redevance minière et, pour le fonds de garantie, de la taxe de 0,05 par hectare : il s'agissait d'une exploitation de carrières, d'une entreprise soumise, par conséquent, à l'impôt des patentes, payant pour le fonds de garantie la taxe de 0,04 additionnels à la patente, et appartenant à la catégorie *de l'industrie*.

Nous savons que les dépenses du fonds sont très variables. L'augmentation ne provient pas nécessairement de ce fait que les insolvabilitités se sont multipliées d'une manière générale. Elle peut tenir à un très petit nombre de faillites, deux ou trois, même une seule, dont le fonds se trouve appelé, une année, à couvrir le passif-accidents extrêmement élevé.

Sous le régime actuel, la surimposition qui frappera les contribuables deux ans plus tard, à la suite de cette faillite importante, pourra être sensible. Mais elle serait beaucoup plus marquée si l'on établissait les coefficients par catégorie, car l'augmentation exceptionnelle ne serait plus divisée entre tous les contribuables ; elle n'atteindrait que les contribuables appartenant à la même catégorie que l'employeur en faillite ; ou bien, s'il s'agissait de la faillite d'un assureur dont les opérations portaient surtout sur les risques de certains genres d'entreprises, elle n'atteindrait que les contribuables de la catégorie où l'assureur en faillite possédait une clientèle sérieuse.

Or, le relèvement des taxes est toujours un fait grave et regrettable : c'est assez pour que l'on puisse hésiter devant cette mesure.

V

Plus grand encore serait le danger si l'on adoptait un système qui a été parfois mis en avant et semble jouir de la faveur principale de la grande industrie.

Si l'on abandonne le principe de solidarité générale, dit-on, pour adapter les contributions aux charges provenant de groupes particuliers, il est d'autres distinctions qui mériteraient d'être faites, autant et même plus que la distinction dont nous venons de parler. Il faudrait, avant tout, séparer la grande et la petite industrie. La première, par l'assurance ou la constitution de réserves, sait éviter les appels que la seconde adresse au fonds de garantie. La grande industrie paie des taxes trop élevées en proportion de ses appels ; elle supporte le poids d'une dette dont elle n'est pas responsable. C'est une solidarité qu'il est urgent de faire cesser. Il est au moins aussi injuste de faire contribuer la grande industrie pour la petite, que les mines pour le commerce.

En supposant que ces prétentions, relatives au rapport des dépenses subies par le fonds au titre de la grande et de la petite industrie, soient exactes (1),

(1) Il va sans dire que chacun défend ici ses intérêts ; la théorie opposée est soutenue, par exemple, dans les vœux émis par la Fédération des industriels et commerçants français, à l'occasion

nous y trouverions déjà un motif de rejeter la distinction proposée. On risquerait d'élever la taxe de la petite industrie à un taux tellement fort qu'il ne serait plus tolérable. C'est l'inconvénient que présente, par la force des choses, tout système qui multiplie les catégories pour appliquer plus rigoureusement le principe de l'insolvabilité effective. Plus on divise, plus on se rapproche d'une répartition individuelle, et plus on voit se développer l'importance de ce défaut qui constitue la tare essentielle du principe de l'insolvabilité effective : on ne peut faire payer les dettes du fonds par l'insolvable. Plus le groupe choisi comme base de la répartition diminue, et plus on tend à faire supporter l'insolvabilité par l'insolvable lui-même ; seulement, comme en définitive l'insolvable ne peut payer, on atteindra le petit nombre des assujettis solvables solidarisés avec

du Congrès international des accidents de 1904 : « La Fédération... s'élève notamment contre la disposition qui assujettit les petits ateliers, même les plus inoffensifs (couture, lingerie, modes, etc.), à la taxe qui frappe les établissements de *la grande industrie*, tels que les hauts-fourneaux, etc... En conséquence, elle émet le vœu :... Que les établissements de *la petite industrie* et notamment les ateliers soient soumis à la taxe de 0,015 comme les entreprises commerciales, et non à la taxe de 0,04 comme les entreprises les plus dangereuses de *la grande industrie*. »

Mais ce vœu s'appuyait sur des considérations relatives au montant du *risque-accidents* : rien ne prouve que l'observation conserve sa valeur dans le domaine de l'*insolvabilité*, qui seule importe au fonds de garantie.

l'insolvable dans le groupement réduit au minimum d'étendue ; les choses, au moins, se passeront ainsi tant qu'il restera un employeur solvable dans le groupement : si l'on poussait à l'extrême la mise en œuvre de cette tendance, on trouverait peut-être bien vite des groupements où il ne resterait que des insolvables.

La multiplication des groupements, qui donne prise à ces critiques, ne peut pas même se réclamer de la raison majeure en vertu de laquelle nous avons approuvé la conception de M. Poirrier. Ici, nous ne rencontrons plus de taxes différentes, plus d'inégalités décrétées *a priori* et méritant d'être revisées. Au contraire, ce sont des inégalités nouvelles que l'on voudrait introduire, entre des contribuables qui, appartenant à l'heure actuelle à une même catégorie — industrie, commerce ou mines — paient une contribution au même taux. Nous avons vu que la répartition était effectuée, entre les contribuables de même catégorie, au prorata des ressources, en principe, et que notre loi positive était assez satisfaisante sur ce point.

Concluons donc qu'il n'y a pas lieu de créer des groupements nouveaux et que les catégories existantes pourront seules faire l'objet de traitements distincts : pour celles-ci, la modification du rapport du taux des contributions est imposée par les inégalités établies sur le fondement de prévisions peu sé-

rieuses, mais elle ne devra pas être opérée au prix de variations trop brusques de la taxe.

L'étude de la question de réserves, à laquelle nous devons maintenant procéder, achèvera de nous édifier sur la valeur de la conception de M. Poirrier et l'époque à laquelle il serait opportun d'en tirer parti.

CHAPITRE II

LA RÉSERVE FORMÉE PAR L'INDUSTRIE ET LES MINES.

—

Au point de vue de la réserve, nous devons envisager les résultats de notre législation positive, afin d'apprécier la réforme du 29 mai 1909.

Ce qu'il y a de choquant, semble-t-il, dans les résultats pratiques de cette dernière loi, c'est surtout la charge qui se trouve en définitive supportée par l'industrie et les mines, pour le plus grand avantage du commerce.

I

Si l'on a pu réduire les taxes, c'est grâce aux sacrifices demandés à l'industrie et aux mines pendant la période qui a suivi le vote de la loi de 1898 : l'excédent des contributions surabondantes que ces deux catégories avaient payées pendant dix ans au taux plein de 0,04 et 0,05 avait seul permis de constituer une réserve, et l'existence de cette réserve était la condition essentielle de la réduction des taxes.

Il aurait été logique que l'existence de la réserve profitât, pour la réduction de la taxe, à ceux-là seuls qui en avaient fait les frais ; cette considération avait d'autant plus d'importance, en bonne justice, que l'industrie et les mines avait eu, en outre, à combler le déficit provenant des premiers insuccès des assureurs.

Or, notre loi de 1909 aboutit à un résultat bien différent : avec le coefficient unique, on réduit, dans la même proportion, les taxes de l'industrie et des mines et la taxe du commerce, qui venait d'être assujetti et n'avait pas eu le temps de constituer une réserve. Bien plus : on prévoit que les appels du commerce vont augmenter, on veut garantir au fonds un excédent de recettes pendant les deux premières années 1910 et 1911, et, au lieu de demander ce supplément au commerce qui en est responsable, on le fait supporter aussi à l'industrie et aux mines : nous savons, en effet, que la majoration de 20 pour 100 s'applique aux trois catégories. Ce n'est pas tout : elle grève d'une façon plus lourde le groupe *industrie-mines* que le groupe *commerce*, car, la somme demandée au premier groupe étant beaucoup plus élevée que la somme demandée au second — à peu près le double — le produit de la majoration sera fourni pour la plus grande partie par le premier groupe(1).

(1) Le sixième rapport du Ministère du Travail nous apprend

II

Peu s'en était fallu, au moment du vote du budget de 1908, que cette injustice, au moins apparente, ne fût évitée.

M. Fessard avait proposé de réduire les taxes à 0,02 et 0,03 pour l'industrie et les mines, 0,01 pour le commerce. Comme le gouvernement combattait cette réduction en invoquant l'imprévu des dépenses à effectuer au titre de commerce, M. Guillier conclut très logiquement qu'il suffisait de réserver la réduction de la taxe commerciale : rien n'empêchait de diminuer d'ores et déjà les taxes industrielle et minière, la réserve étant assez étendue pour ce groupe.

Le groupe *industrie-mines* aurait ainsi profité des sacrifices qu'on lui avait imposés : le commerce aurait conservé quelque temps sa taxe entière, formant par là sa part de réserve, tandis que le groupe *industrie-mines* aurait bénéficié d'une réduction qu'on lui fit, au contraire, attendre jusqu'à cette année.

La demande de division de M. Guillier, objectait-

que « les taxes mises en recouvrement en 1907 » comprennent 1.428.000 francs pour l'industrie, 57.000 francs pour les mines, — soit 1.485.000 francs pour le premier groupe, — et 654.000 francs pour le commerce.

on, reposait sur une illusion : « elle distingue bien entre la taxe à demander à l'industriel, au commerçant ou à l'exploitant de mines, mais cette division ne se retrouve pas du tout à la Caisse nationale des retraites où il n'y a qu'un unique fonds de garantie. Même si l'amendement [tendant à la division] était adopté, il serait pratiquement impossible d'opérer cette division, parce que le fonds de garantie ne se compose pas d'un fonds commercial, d'un fonds industriel et d'un fonds minier, mais d'un fonds unique ».

L'objection était-elle irréfutable ? Nous en doutons, car peu importe qu'il n'y ait qu'un fonds unique ; peu importe même qu'il n'y ait pas eu, à cette époque, de statistiques distinctes pour chaque catégorie : il y avait trois taxes distinctes ; et la division aurait pu jouer parfaitement, sans autre complication, si l'on avait décidé de demander 0,015 aux commerçants, 0,02 aux industriels, 0,03 aux mines.

Toujours est-il que la division fut rejetée, et, avec elle, toute réduction de taxe (1).

(1) Sur ces divers points, voy. le rapport de M. Fessard sur le budget du Ministère du Travail de 1908, déposé au Sénat le 19 décembre 1907, *J. off.*, Doc. parl., sess. extr., ann. nº 348, pp. 421 ss., — et surtout la discussion qui eut lieu au Sénat le 29 décembre suivant, *J. off*, Déb. parl., sess. extr., pp. 1458 et 1459.

III

Au moins aurait-on dû décider, au moment de la discussion de la loi du 29 mai 1909, que le coefficient de modification s'appliquerait au seul groupe *industrie-mines*, pendant quelques années. Cette disposition aurait pu être réalisée, elle aussi, malgré l'absence de statistiques distinctes.

La taxe du commerce restant entière, le produit total des taxes aurait été moins réduit qu'il n'est actuellement. On aurait pu décharger, d'abord, le groupe *industrie-mines* de la majoration de 20 pour 100 destinée à compenser la progression des appels du commerce. En outre, pour les années 1912 et suivantes, le groupe *industrie-mines* aurait bénéficié de taxes plus réduites que celles dont il sera grevé en vertu du système de la loi de 1909 : ces taxes, pour 1912, vont être calculées sur les résultats de 1910 ; le coefficient sera égal au rapport $\frac{D}{R}$ des comptes de 1910 ; or, avec le plein rendement de la taxe commerciale, le diviseur R étant plus grand, le quotient eût été plus petit ; d'où réduction du coefficient et des taxes établis pour l'industrie et les mines ; de même pour les années suivantes.

Par là, on aurait déchargé la génération actuelle du groupe *industrie-mines* qui venait de verser trop longtemps des taxes surabondantes, surchargé

la première génération du commerce comme on avait fait pour les autres catégories. Puis, quand les statistiques auraient montré que le sacrifice initial du commerce était suffisant, qu'il représentait un excédent proportionnellement équivalent à la réserve formée par le groupe *industrie-mines*, vu l'importance des charges subies par le fonds au titre du commerce, on aurait commencé à réduire la taxe commerciale.

IV

Mieux valait cependant, à ce point de vue, le système adopté, plutôt que le système mis en avant par M. Poirrier, dont le jeu supposait, d'ailleurs, l'existence de statistiques séparées pour les appels.

Si les coefficients distincts par catégories eussent été immédiatement applicables, on aurait abouti, dès le début, à une réduction extrême de la taxe commerciale, puisque les insolvabilités n'avaient guère eu le temps de se produire pour ces nouveaux assujettis.

Avec le coefficient unique, au contraire, on obtient ce résultat de faire supporter par le commerce une partie des dépenses provenant des deux autres catégories.

On ne saurait donc trop approuver la prudence de l'éminent rapporteur qui recommandait le système des coefficients distincts pour l'avenir, sans insister

pour que ce système fût inscrit dans la loi même en discussion.

Grâce au coefficient unique, une partie du privilège excessif conféré au commerce se trouve supprimée. Mais il n'en est ainsi que pendant une période peut-être assez courte : si les appels du commerce progressaient trop, le coefficient unique n'arriverait plus à réduire les taxes industrielle et minière en majorant la taxe commerciale. A cette époque, dont un examen minutieux et constant des statistiques révélera la survenance, une réforme serait nécessaire, tendant à majorer le taux relatif de la taxe commerciale.

Cette réforme serait nécessaire, au moins, dans le cas où le commerce n'aurait pas auparavant fourni des sommes assez considérables pour constituer sa part dans les réserves.

V

Et ceci n'est pas d'ores et déjà certain. Il est possible que, avec notre législation actuelle, le commerce ait versé, dans un délai qu'on ne peut prévoir, des excédents qui représentent un sacrifice suffisant.

Il ne faut pas oublier, en effet, que le commerce a contribué au taux intégral de 0,015 pendant les années 1907, 1908 et 1909, avant que la loi de modification fût applicable. Le produit de la taxe commer-

ciale pendant ces trois années ne peut être déterminé, au moins à l'heure actuelle ; on peut seulement penser, d'après le montant des taxes mises en recouvrement en 1907 et l'augmentation marquée par les recettes de la même année, que le commerce a pu fournir une moyenne annuelle de 600.000 ou 660.000 francs, soit, pour 1907-1909, 1.800.000 ou 1.980.000 francs.

Pendant ce délai, les dépenses mises par le commerce à la charge du fonds de garantie ont dû être assez faibles, pour les arrérages et capitaux, car la loi de 1906 est entrée en vigueur le 1er janvier 1907. Si l'on songe que la loi de 1898, depuis le 1er juillet 1899 jusqu'au 31 décembre 1902, n'avait coûté au fonds de garantie que 690.000 francs en arrérages et capitaux, on peut concevoir que, même en déduisant l'augmentation des frais d'assiette pour trois années et des frais de perception pour deux années, le commerce ait ainsi fourni un excédent de un million ou un million et demi.

En outre, pour les premières années d'application du coefficient unique, le commerce supporte une large part des dépenses en arrérages et capitaux provenant du groupe *industrie-mines*.

Si l'on suppose qu'il verse, en 1910, 450.000 francs de taxes sur 1.500.000 francs, soit un peu plus du tiers, et que pour 1908, sur une même somme de dépenses, un huitième seulement lui soit imputable,

il paierait les dépenses des autres catégories jusqu'à concurrence de 260.000 francs environ.

Ce seraient alors des sommes de plusieurs centaines de mille francs qui s'ajouteraient, chaque année, à la réserve qu'il constitue virtuellement et la porteraient assez vite à deux millions. Or, si le groupe des premiers assujettis a fourni une réserve de huit millions en définitive, et le commerce une réserve de deux millions, il n'est pas prouvé que le sacrifice ne soit pas équivalent : il serait équivalent si l'expérience démontrait que, en supposant le commerce assujetti dès l'année 1899, le rapport des dépenses provenant du commerce et des dépenses provenant du groupe *industrie-mines* aurait été, en moyenne, dans la proportion de deux à huit, c'est-à-dire de un à quatre ; cela n'est pas impossible.

Il ne faut évidemment attacher aucune valeur aux chiffres que nous avons donnés : tout en nous servant des renseignements vagues et peu nombreux que nous possédions sur certains points, il est bien entendu que nous ne voulions pas établir des prévisions ; nous avons simplement précisé à l'aide de suppositions les idées qu'il s'agissait d'exposer, et ces suppositions ne sont pas tellement forcées qu'elles ne permettent de signaler l'importance des idées elles-mêmes.

Concluons donc que l'injustice, sur ce point, n'est pas certainement irréparable. On peut regretter que la loi de 1909 ait surchargé le groupe *industrie-mines*

de 20 pour 100 pour deux ans et déclaré la réduction immédiatement applicable au commerce, mais, maintenant que cette catégorie a bénéficié d'une taxe de 0,01049565, il serait bien difficile de relever ce taux à 0,015 *ne varietur* : ce relèvement ne pourra se faire que pour les trois catégories ensemble, par le jeu du coefficient unique qui mérite d'être préféré, au moins pendant un certain temps, aux coefficients distincts.

CHAPITRE III

LES EMPLOYEURS NON PATENTÉS.

—

Si la catégorie commerciale a pu obtenir des pouvoirs publics la faveur dons nous venons de discuter le bien-fondé, c'est grâce à la forte organisation qui lui permettait de faire entendre des réclamations impérieuses. Toute autre est la situation des employeurs qui n'appartiennent à aucune des trois catégories industrielle, commerciale et minière. Ceux-ci ne forment un groupe que dans les écritures du fonds de garantie; ce groupe n'est qu'une expression théorique, il est formé des éléments les plus disparates, agriculteurs, maîtres ayant des domestiques attachés à leur personne, individus exerçant des professions libérales... Les assujettis qui paient les taxes de 2 pour 100 sur les primes ou 4 pour 100 sur les capitaux représentatifs sont trop isolés, trop peu nombreux, pour formuler des protestations susceptibles d'influencer le législateur. Aussi n'est-il pas étonnant que nous n'ayons plus à signaler, pour cette catégorie des non-patentés, la trop grande

libéralité de la loi de 1909. Si ce fait n'est pas la seule raison du traitement plus rigoureux qu'ils ont subi, on ne saurait dire qu'il n'ait joué aucun rôle, car, en matière de réforme législative, la maxime « qui ne demande rien, n'obtient rien » n'est pas dépourvue de valeur.

Le produit des taxes de 2 pour 100 et 4 pour 100 est bien compté dans le calcul du coefficient : dans le rapport $\frac{D}{R}$, les recettes R comprennent le produit de toutes les taxes, sans exception. Il en résulte que le coefficient est plus petit. C'est un léger avantage pour les trois autres catégories : mais de cet avantage, les non-patentés ne profitent pas, car le coefficient ne s'applique pas aux taxes qu'ils paient.

I

Quels sont les motifs de cette exclusion ?

Dans les travaux préparatoires, on la trouve toujours mentionnée de la même manière, en une petite phrase qui est reproduite stéréotypiquement dans les rapports successifs. Déjà, le rapport primitif présenté au Sénat, le 1er décembre 1908, indiquait brièvement que les assujettis non patentés conservaient leurs taxations actuelles, « ces entreprises » — nous préférons le terme *employeurs*, car, en matière d'adhésion volontaire, il ne s'agit pas nécessairement d'*entreprises* — « ne représentant d'ailleurs qu'une

infime minorité ». Le 24 mai 1909, le rapport de M. Chauvin dit encore : « Ainsi que l'a fait remarquer l'honorable M. Poirrier, ces entreprises ne représentent qu'une infime minorité ». Trois jours plus tard, en séance du Sénat, M. Poirrier reprenait : « Nous signalons que les entreprises qui ne sont pas soumises aux contributions de 4, 1 1/2 ou 5 centimes conservent leurs taxations actuelles : elles ne représentent d'ailleurs qu'une infime minorité ». Quant à l'exposé des motifs du Gouvernement, il est absolument muet sur ce point.

Infime minorité, cela est vrai : car un très petit nombre d'employeurs, avons-nous vu, échappent à la taxe calculée sur la patente ou l'étendue de la concession minière, soit dans le domaine de l'agriculture, soit dans le domaine de l'adhésion volontaire. Mais, si l'injustice ne frappait que quelques individus, elle serait malgré tout regrettable. La question méritait au moins d'être examinée et la décision justifiée.

II

On aurait pu, croyons-nous, faire cette preuve, dans une certaine mesure.

Il aurait suffi de rappeler que la taxe de non-patentés était soumise à la revision quinquennale des lois de finances, suivant les termes de l'article 5 de la loi du 12 avril 1906.

Comme la perception de cette taxe n'a commencé qu'en 1907 et en 1908, quatre ou cinq années de perception intégrale auront pu à peine s'écouler avant la revision prochaine.

Ce fait n'est pas contraire à l'équité, pour les employeurs dont l'assujettissement est constant, qui seront restés assujettis pendant un temps assez long, soit en continuant à user des services des employés à l'égard desquels l'adhésion volontaire a eu lieu, soit en demeurant eux-mêmes à la tête de l'exploitation, soit en transmettant à leurs héritiers leur exploitation ou leur patrimoine : car, en ce cas, il est bon que les adhérents volontaires forment leur part de réserve en versant la contribution intégrale pendant les premières années, et surtout, pour les agriculteurs, la contribution intégrale apparaît très légitime, si l'on songe que, au cours des dix années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi de 1898, ils ont mis à la charge du fonds les dépenses provenant de leur insolvabilité, sans payer la moindre taxe (1).

(1) On pourrait reproduire ici le raisonnement que nous avons appliqué à la contribution commerciale : le produit de la taxe des non-patentés figurant sans réduction dans les recettes et le coefficient des autres catégories étant ainsi moins élevé, on arrive à faire payer aux non-patentés une partie des dettes des autres catégories. Cette remarque n'a toutefois qu'une importance plus restreinte, vu le faible rendement de la taxe des non-patentés, Elle n'est même pas certainement exacte pour l'agriculture, qui, assujettie depuis 1898, fait peut-être supporter au fonds de garantie

Toutefois cette catégorie fait courir des risques si minimes au fonds de garantie qu'on pourrait ne point lui tenir rigueur du défaut de réserve par elle formée : c'est ici qu'il serait exact de parler d'infime minorité ; les appels de cette catégorie étaient si peu redoutables qu'on n'a pas même songé à retarder la réduction des taxes des autres catégories, ou à majorer ces taxes, par crainte de la progression des appels des non-patentés ; la situation, au point de vue des réserves, est toute différente de celle que nous exposions au sujet du commerce ; et l'on ne peut plus dire que l'on a imposé des sacrifices considérables aux autres assujettis pour la formation d'une réserve afférente aux charges éventuelles provenant des non-patentés.

III

Cette justification, par sa nature même, n'a donc qu'un caractère temporaire.

On peut bien faire valoir que la contribution des non-patentés constitue un système à part : mais, précisément, l'existence de ce système spécial est choquante, parce qu'elle détruit l'unité de l'ensemble.

Il faudrait faire rentrer cette catégorie dans le régime général, dès que ce sera possible, et d'abord

une somme annuelle de dépenses assez élevée en comparaison des recettes ayant la même origine.

dans le régime du *coefficient unique*. Le taux de 2 pour 100 des primes et 4 pour 100 des capitaux a été adopté, avons-nous vu, parce que ces taxes, substituées aux 4 centimes additionnels à la patente, auraient fait verser à l'industrie une contribution égale à celle qu'elle fournissait jadis. Dès le moment où l'on réduit la somme fournie par l'industrie, on doit réduire, dans la même proportion, la somme fournie par les non-patentés, c'est-à-dire multiplier les taxes de 2 pour 100 et 4 pour 100 par le même coefficient de modification qui s'applique à la taxe de 4 centimes.

La prochaine loi de finances de 1911 devait réaliser cette réforme si l'examen statistique des recettes et des dépenses, pour l'agriculture et les adhérents volontaires, montre que la perception de la taxe entière, effectuée jusqu'à l'année 1911 inclusivement, a duré assez longtemps (1).

(1) Cette perception, suivant les explications que nous avons données et qu'il convient de rappeler, n'aura pas été faite intégralement pendant cinq ans : telle aurait bien été la volonté du législateur, mais les assujettis assurés auprès de la Caisse nationale d'assurance n'ont fourni en 1907 qu'une contribution incomplète ; les assujettis assurés auprès d'organismes privés ou non assurés n'ont commencé à contribuer qu'en 1908 (voy., *supra*, Ire partie, liv. I, tit. I, sect. 1re, Étude statistique du produit des taxes).

On sait toutefois que l'ensemble des non-patentés (assurés et non-assurés) a fourni, dès l'année 1908, une contribution de 46.000 francs environ : c'est un chiffre assez important, qui aura presque a égalé celui de la contribution des mines pour la même

Puis, lorsqu'on tiendrait compte, pour l'industrie, le commerce et les mines, de l'idée défendue par M. Poirrier, lorsqu'on modifierait *le rapport du taux des taxes entre catégories*, sur la base des dépenses effectives, ce principe nouveau pourrait également s'étendre à la catégorie des non-patentés.

IV

En vain objecterait-on que le taux de la taxe, pour les non-patentés, n'a pas été fixé suivant des prévisions fondées sur l'insolvabilité présumée et qu'il n'y a pas lieu, dès lors, de corriger le taux fixé *a priori* suivant les résultats de l'expérience.

Sans doute, on ne rencontre pas ici, à l'origine, la même volonté d'établir une taxation inégale. Nous venons de rappeler que la taxe des non-patentés a été déterminée de telle sorte que, si elle eût été substituée aux taxes existantes dans les autres catégories, les recettes du fonds de garantie fussent demeurées constantes.

année, et qui le dépasserait pour l'année 1910, pendant laquelle les mines auront bénéficié de la taxe réduite par l'application du coefficient, si la contribution fournie par les non-patentés demeurait constante ; cette contribution va pourtant diminuer d'un tiers environ de l'année 1908 à l'année 1909, car, tandis que les non-assurés versaient toujours un millier de francs, l'enregistrement n'a recouvré que 30.000 francs sur les assurés en 1909, au lieu de 45.000 francs en 1908.

Seulement, si l'on a fait appel à cette méthode, c'est parce qu'on ne pouvait faire autrement : on ignorait l'assiette de cette taxe nouvelle (somme des primes payées par les non-patentés et des capitaux représentatifs des rentes mises à leur charge), comme l'insolvabilité générale ou le risque-accidents de cette catégorie. Sinon, l'on eût proportionné la taxe à l'insolvabilité présumée (1). Nous savons en outre que le mode de calcul employé aboutit à faire contribuer cette catégorie, vis-à-vis des autres, au prorata du risque-accidents (2).

Nous sommes donc en présence, ici encore, d'inégalités certaines : pour satisfaire à la fois la justice et l'idéal du législateur de 1906, il faudrait modifier la contribution globale des non-patentés, afin qu'elle fût proportionnelle à l'insolvabilité effective de cette catégorie (3).

(1) *Supra*, Ire partie, livre I, titre I, section 2, chap. II, § 4, *Les taxes de 2 pour 100 des primes et 4 pour 100 des indemnités*, V.

(2) *Supra : loc. cit.*, VI.

(3) Nous devons ici faire une réserve : si les statistiques montraient que la charge des non-patentés doive être trop élevée pour pouvoir être supportée en fait, vu le montant des dépenses provenant de cette catégorie et le petit nombre des individus entre lesquels elles se répartiraient, on devrait conserver ici une taxation indépendante de l'insolvabilité effective. On continuerait à fixer le taux des taxes des non-patentés de telle sorte que, si le système qui les régit était appliqué aux autres assujettis, le produit total des taxes payées par ces autres assujettis ne fût pas modifié. L'examen des statistiques établies avant la réalisation de la réforme indiquerait seul le système recommandable.

V

En revanche, nous ne croyons pas qu'il faille créer de distinctions nouvelles.

Nous ne proposons pas d'établir une taxe différente pour l'agriculture, assujettie depuis 1898, et les adhérents volontaires, dont l'existence est récente.

Il n'y a pas lieu non plus de faire deux groupes de non-patentés, constitués, l'un par les assurés, et l'autre par les non-assurés. Le rapport des taxes payées par les assurés sur les primes et par les non-assurés sur les capitaux représentatifs, qui est de 1 à 2, doit être conservé, puisqu'il fait subir aux divers assujettis non patentés une contribution équivalente. Nous avons approuvé ce principe dans notre étude de la contribution des non-patentés (1).

On exige, en somme, le même sacrifice de tous les

(1) Au moins ne doit-on pas modifier ce rapport de 1 à 2 *suivant l'insolvabilité* de chaque groupe. Il faudrait conserver un rapport établi sur les mêmes bases que celui-ci, c'est-à-dire tel qu'un employeur, en moyenne, finisse par verser une même somme soit qu'il ait contracté une assurance et contribue au prorata de la prime, soit qu'il n'ait pas contracté d'assurance et contribue, au moment des condamnations, au prorata des capitaux représentatifs. Seulement, le rapport de 1 à 2 ne répond peut-être pas exactement à cet idéal : les statistiques sur lesquelles on l'a calculé en 1907 n'étaient peut-être pas assez complètes, et l'on pourrait refaire plus tard le même calcul en utilisant les statistiques nouvelles des indemnités et des assurances.

contribuables appartenant à cette catégorie : nous pouvons nous référer à ce que nous avons dit de la distinction relative à la grande et à la petite industrie (1) : il ne faut pas diminuer l'étendue des groupes pour en multiplier le nombre, il faut seulement modifier le rapport du taux des taxes pour les catégories qui s'imposent par leur existence de fait, en vue de redresser les inégalités dont le mal fondé serait démontré par les statistiques.

Ayant achevé l'examen doctrinal de la loi de 1909 en ce qui concerne les non-patentés, nous connaissons les divers reproches que l'on peut adresser à

(1) *Supra*, chap. Ier, *Le coefficient unique et les coefficients distincts pour chaque catégorie*, § V.

Le danger de relèvement excessif serait redoutable surtout pour le petit groupe des employeurs qui contribuent au moyen d'un tant pour cent sur les capitaux représentatifs (employeurs non assurés qui ne contribuent pas d'autre part au moyen des taxes de 0,04 ou 0,015 additionnels, ou de 0,05 par hectare) : ou peut déjà craindre que l'insolvabilité se produise souvent au moment de la condamnation (*supra*, Ire partie, liv. I, tit. I, sect. 2, chap. Ier, § 2. *La notion du risque d'accidents*, IV) et, si l'on répartissait les dépenses du fonds afférentes à ce petit groupe entre les seuls contribuables qui en font partie, la taxe de ceux-ci pourrait devenir si lourde qu'ils seraient à peu près obligés de s'assurer pour y échapper. Or, si nous avons reconnu, à propos de la décharge des assurés en matières de recours, que l'*assurance encouragée* était bonne, de semblables résultats dépasseraient évidemment la portée d'un encouragement : ce serait l'assurance *obligatoire*, par voie détournée et pour certains employeurs, chose contraire au régime de liberté qui est la nôtre.

cette loi. Nous avons suivi les vicissitudes du fonds de garantie dans ses résultats pratiques, dans les retouches successives qui ont été apportées à sa réglementation, jusqu'à la date la plus récente. Et nous sommes en mesure, maintenant, de formuler nos conclusions sur l'ensemble.

CONCLUSION

—

SOMMAIRE DE LA CONCLUSION.

I. — *Retouches à apporter sur quelques points de détail.* — Comment devrait être calculée la contribution des exploitants de mines. — Vœux relatifs aux statistiques à publier.

II. — *Réformes plus importantes concernant la loi du 29 mai 1909.* — Caractère progressif de ces réformes.

A) Amélioration du régime de coefficient unique. — Mesures tendant à garantir l'égalité entre les diverses catégories d'assujettis au point de vue de la formation d'une réserve.— Extension du régime de coefficient unique à la catégorie des employeurs non patentés.

B) Refonte générale et modification du rapport existant entre le taux des taxes de chaque catégorie. — *a)* Comment on peut reviser le rapport du taux des taxes sans donner aux contributions une instabilité trop considérable ; revisions faites sur la base d'une période de plusieurs années. — *b)* Formule mathématique du système proposé ; calcul des taxes à percevoir ; avantages de ce système.

III. — *Conclusions générales sur la valeur et l'avenir de l'institution.*

L'organisation du fonds de garantie nous a paru, en thèse générale, mériter plus d'éloges que de critiques.

La répartition individuelle des taxes, fondée tantôt sur les ressources afférentes à la profession, tantôt sur les risques, n'est point parfaite. Mais, en présence des inconvénients théoriques et pratiques des divers systèmes que l'on propose d'introduire, en présence des obstacles infranchissables qui s'opposent à la réalisation d'un idéal de justice absolue, on peut estimer que le système des centimes additionnels à la patente et de la contribution calculée sur le montant des primes ou des capitaux représentatifs concilie d'une manière assez heureuse les exigences de l'équité et des faits. Une seule réforme nous paraît s'imposer : la contribution des exploitants de mines devrait être complétée par une taxe proportionnelle au produit net, évalué directement ou à forfait, pour les concessions exploitées en gain ; cette taxe ne remplacerait pas la taxe proportionnelle au nombre d'hectares, qui devrait être maintenue pour les concessions exploitées en perte, mais elle permettrait de soumettre celle-ci à certaines restrictions qui en feraient un impôt plus juste et plus rationnel, suivant l'organisation que nous avons déterminée en tenant compte des nécessités administratives (1).

Dans un autre ordre d'idées, une amélioration, qui ne toucherait pas les assujettis d'une façon aussi sen-

(1) *Supra*, Ire partie, livre I, tit. I, sect. 2, chap. II, § 2. *La taxe de cinq centimes par hectare*, IV, *in fine*.

sible et n'en serait pas moins utile, est indiquée dans le domaine de la statistique. S'il n'y a pas lieu de détruire l'unité du fonds de garantie, on a commencé d'établir plusieurs comptes statistiques, suivant la promesse faite à la Chambre, il y a six ans, par l'éminent directeur de la Caisse des dépôts et consignations, M. le conseiller d'État Delatour. Pour être irréprochables et offrir un réel intérêt, ces statistiques devraient être dressées avec beaucoup de minutie, donner séparément le chiffre des encaissements de taxe pour l'industrie, le commerce, les mines, les non-patentés assurés et non assurés soumis à la loi de 1898, les non-patentés assurés et non assurés ayant usé de la faculté d'adhésion ; dans les recouvrements opérés après paiement, on distinguerait encore les assureurs et les employeurs non assurés, ceux-ci étant répartis entre les diverses catégories, et l'on mentionnerait les années pendant lesquelles le fonds avait payé les dettes de ces débiteurs ; dans les dépenses en arrérages et capitaux, on ferait les mêmes distinctions que dans le produit des taxes, et surtout on s'efforcerait, dans les dettes des assureurs, de discriminer la part afférente aux diverses catégories d'employeurs. Il ne suffit pas d'établir ces statistiques : il faudrait encore les publier. Nous ne contestons pas que les difficultés de cette tâche soient bien souvent insurmontables et ne permettent pas de connaître tous les détails avec précision ; si

l'on n'est pas sûr de certains chiffres, qu'on les inscrive sous réserve, ou en fixant un maximum et un minimum approximatifs ; cette publication fournirait au moins quelques données générales, ou quelques renseignements relatifs à des questions particulières ; en tous cas, elle vaudrait mieux qu'une abstention systématique, qui serait contraire à nos habitudes de libre contrôle et de libre discussion, qui ferait, en outre, planer une incertitude absolue et déconcertante sur les résultats des différentes lois, des diverses institutions, sur le bien-fondé des sacrifices qu'on impose aux contribuables.

Plus importante encore serait la réforme à réaliser dans les dispositions de la loi du 29 mai 1909. Nous touchons ici à la partie essentielle des critiques auxquelles le régime du fonds de garantie nous a paru laisser prise, et nous devons, en insistant sur cette matière, esquisser un système susceptible de corriger les défauts signalés. Cette réforme, étant donné la situation de fait devant laquelle nous nous trouvons, devrait procéder par trois étapes principales.

La mesure la plus urgente tendrait à garantir une certaine égalité de traitement, entre le groupe industrie-mines et le groupe du commerce, en ce qui concerne les réserves.

Nous avons dit que l'année 1909 devait être parti-

culièrement chargée, à tel point que le chiffre des dépenses pourra surprendre ceux qui ne se sont pas tenus au courant du fonctionnement de l'institution. S'il en était ainsi, la taxe du commerce, pour 1911, serait relevée notablement au-dessus du taux de 0,01049565 fixé pour l'année 1910 : il importerait de décider, dans ce cas, que le commerce conserverait la taxation assez lourde de 1911, à titre provisoire, pour les années 1912 et suivantes, même si les taxes de l'industrie et des mines s'abaissaient. Grâce au fonctionnement de ce régime, le commerce constituerait sa part de réserve, et l'égalité serait bientôt rétablie, sans doute, entre les assujettis de 1898 et de 1906. Les premiers ne souffriraient pas de la progression des appels commerciaux et les statistiques montreraient si le sacrifice initial imposé aux seconds est proportionnellement équivalent. On laisserait alors jouer le mécanisme de la loi du 29 mai 1909, qui deviendrait tout à fait équitable.

Ce mécanisme devrait, d'autre part, être élargi : les employeurs non patentés ont le droit d'en bénéficier. Si l'on veut suivre, autant que possible, le développement normal des lois existantes, on pourra faire cette rectification au moment de la prochaine revision quinquennale de la loi de finances, qui doit avoir lieu pendant l'année 1911. Puisque, de toute façon, le législateur doit intervenir à cette époque, il pourrait profiter de cette occasion pour parfaire

l'unité du système : au lieu d'établir *ne varietur* des taxes nouvelles remplaçant les taxes de 2 pour 100 et 4 pour 100, il déciderait que ces taxes primitives seraient simplement modifiées chaque année par le décret, au moyen du coefficient général. Pour savoir si la réduction serait légitime et introduite à l'époque opportune, on consulterait encore les statistiques.

On aurait ainsi un régime de coefficient unique qui s'étendrait aux quatre catégories : industrie, commerce, mines, non-patentés. Ce régime, exigé, pendant un certain temps, par l'état actuel des choses et l'absence de renseignements précis, serait purement provisoire. Une date viendrait où l'on pourrait introduire plus de justice dans la répartition : ce serait, par exemple, dans six ou sept ans, lorsque les lois du 12 avril 1906 et du 18 juillet 1907 joueraient d'une façon relativement normale, et que les statistiques détaillées commenceraient à fournir des moyennes sérieuses pour toutes les catégories.

Dans la refonte d'ensemble qui serait alors opérée, il nous semble qu'il faudrait distinguer deux choses : d'une part, il s'agit de recouvrer chaque année une somme sensiblement égale aux dépenses de la pénultième ; d'autre part, il s'agit de proportionner les charges des catégories existantes au montant des paiements dont elles sont la source pour le fonds. Ce sont deux questions différentes, qui méritent de n'être point confondues.

Prenons d'abord la seconde, qui est la plus délicate et devrait, suivant notre conception, recevoir en premier lieu une solution d'ordre plus général.

Pour proportionner, dans chaque catégorie, la contribution globale à l'insolvabilité effective, on aurait à modifier le rapport du taux des diverses taxes ; si l'on suppose que l'industrie versait une contribution globale représentant vingt-quatre fois celle des mines, et que les charges du fonds fussent trente fois plus considérables pour l'industrie que pour les mines, le rapport des taux des taxes, qui est actuellement de 0,04 par franc de patente à 0,05 par hectare (1), devrait être de $0{,}04 \times \frac{30}{24} = 0{,}05$ par franc de patente à 0,05 par hectare, ou, ce qui revient au même, de 0,04 par franc de patente à $0{,}05 \times \frac{24}{30} = 0{,}04$ par hectare : en faisant payer autant de centimes par franc de patente à l'industrie que par hectare aux mines, on obtiendrait de la première une contribution globale trente fois plus considérable que celle des secondes, c'est-à-dire proportionelle aux charges.

Le système le plus simple, pour cette modification

(1) Nous raisonnons, dans ce passage et ceux qui vont suivre, sur l'étendue des concessions, en ce qui concerne les mines, pour prendre la taxe des mines telle qu'elle existe actuellement et ne point compliquer notre exposé par des hypothèses ; si l'on substituait à ce mode d'assiette un autre mode plus satisfaisant, selon le vœu que nous avons exprimé, nos développements et nos formules s'appliqueraient automatiquement *mutatis mutandis*.

du rapport du taux des taxes, consisterait à choisir pour base, chaque année, les dépenses provenant de chaque catégorie pour la pénultième. Mais nous avons reconnu que l'on donnerait ainsi aux taxes une instabilité regrettable : nous préférerions voir adopter ici un système de *revisions périodiques fondées sur des moyennes*. On reviserait, par exemple, le rapport du taux des taxes tous les cinq ans, suivant le délai fixé par la loi de 1906 pour les non-patentés (1), en se fondant sur les dépenses de chaque catégorie pour un laps de cinq ans ou même de dix ans (2) ; une certaine compensation s'établirait entre les années normales et les années de faillites exceptionnelles, pour chaque catégorie, et les variations de taxes seraient beaucoup moins sensibles que

(1) Voy. pour la revision triennale des primes effectuée par l'Office royal d'assurances de Norvège, le *Bulletin de l'Office du travail*, octobre 1909, p. 1118. Pour la matière dont nous nous occupons, une période de trois ans nous paraît un peu courte.

(2) Le laps de dix ans aurait évidemment un grand avantage au point de vue de la stabilité de l'impôt ; si on le combinait avec la périodicité quinquennale des revisions, les revisions seraient essentiellement progressives, puisque les bases de chacune d'elles chevaucheraient, en quelque sorte, les unes sur les autres. Mais, si l'on résout la question que nous allons soulever ensuite dans le sens que nous proposerons, si l'on compare les dernières années d'application pour toutes les catégories, même soumises au principe de la responsabilité forfaitaire par les lois les plus récentes, on risquerait de faire profiter trop longtemps le commerce des faibles appels dont il est actuellement la source. Une fois encore, ce seront les statistiques qui dicteront la ligne de conduite à suivre.

dans le système des coefficients distincts par catégorie calculés sur les dépenses de la pénultième.

Une question secondaire se poserait ici : si l'on se fonde sur la moyenne des dépenses de cinq années, quelle sera la période quinquennale à considérer ? Devra-t-on comparer *les cinq dernières* années pour toutes les catégories ? Si la revision s'opère au moment où la loi de 1906 aura cinq ans d'application, devra-t-on comparer les dépenses du commerce pour 1907-1911 avec les dépenses de l'industrie pour les mêmes années, ou, au contraire, avec les dépenses de l'industrie pour *les cinq premières* années d'application de la loi de 1898 ? Le second procédé peut se défendre en théorie : nous n'osons pas en recommander l'adoption, en pratique. Des difficultés trop grandes naîtraient de l'absence de statistiques séparées pour les premières années d'assujettissement de l'industrie, des mines, de l'agriculture ; on serait gêné par ce fait que la loi de 1898 n'est pas entrée en vigueur au début d'une année, comme la loi de 1906, mais le 1er juillet 1899, tandis que les comptes sont établis du 1er janvier au 31 décembre ; la comparaison serait faussée par les faillites d'assureurs survenues sous le régime d'un contrôle insuffisant : la loi de 1898, fonctionnant depuis le 1er juillet 1899, a coûté beaucoup plus au fonds de garantie, en arrérages et capitaux, pour les quatre années 1901-1904 que pour les quatre années 1905-1908 ; les dépenses

exceptionnelles provenant de la faillite de *l'Espérance* grèveraient longtemps encore, avec ce mode de comparaison, les premiers assujettis qui en ont déjà trop souffert. Au contraire, il sera facile de comparer les cinq dernières années, grâce aux statistiques récentes plus complètes que les services compétents, peut-on espérer, auront dressées; ce sera, sans doute, un bénéfice pour le commerce, au moment où l'on fera la revision du taux des taxes : le rapport du taux des taxes, calculé, peut-être, sur la cinquième ou la dixième année d'application pour le commerce, et sur la treizième ou la dix-huitième année d'application pour l'industrie, sera favorable au commerce ; il ne correspondra pas au rapport qui s'établira entre les dépenses afférentes aux deux catégories lors du plein fonctionnement des deux lois. Mais on pourra passer sur ce léger avantage, si les statistiques montrent que le commerce a subi un sacrifice initial suffisant, grâce aux mesures que nous avons préconisées, sous l'empire du coefficient unique. Cet avantage sera d'ailleurs ultérieurement compensé ; car le plein doit se réaliser à une date moins lointaine pour la loi de 1898 ; l'industrie et les mines verront leurs taxes demeurer constantes, tandis que la taxe commerciale poursuivra sa progression jusqu'au moment du plein de la loi de 1906 : dans l'intervalle, le rapport du taux des taxes se modifiera au détriment du commerce. On pourra donc, lors de la revision du

taux des taxes, prendre pour base les dépenses provenant de chaque catégorie pour les cinq dernières années, c'est-à-dire, — puisqu'on ne connaît pas assez vite les résultats de l'exercice écoulé, — pour la pénultième et les quatre années précédentes.

Si l'on représente par t, t', t'' les taxes à percevoir sur l'industrie, le commerce, les mines, par p, p' et h les patentes et l'étendue des concessions minières formant l'assiette actuelle de l'impôt (1), par i, i', i'' le montant de l'insolvabilité de chaque catégorie pendant les cinq dernières années, on aura :

$$\frac{tp}{i} = \frac{t'p'}{i'} = \frac{t''h}{i''}$$

Quant aux non-patentés, nous avons vu que l'on

(1) L'assiette de l'impôt aura évidemment subi des variations pendant les cinq dernières années. Mais, comme il s'agit de fixer des taxes qui fassent supporter *dans l'avenir*, à chaque catégorie, une charge proportionnelle à son insolvabilité, on prendra, de préférence, le chiffre des patentes et des hectares qui ont payé la taxe *pendant la dernière année* : c'est le moyen le plus juste de présumer les chiffres des années suivantes. Les variations, d'ailleurs, n'ont pas grande importance, puisqu'il s'agit ici de modifier seulement le rapport du taux des taxes entre catégories : le point essentiel est la détermination exacte du montant de chaque taxe, c'est là surtout que l'on devra rechercher la précision, car ce sera cette détermination qui atteindra les assujettis de la façon la plus grave. Si l'on voulait tenir compte des variations de l'assiette de chaque taxe pendant les cinq dernières années, on serait obligé d'introduire, dans la méthode de calcul, des complications nouvelles qui ne paraissent pas exigées par la raison ni par l'équité.

pouvait maintenir le rapport fixé par la loi de finances du 30 janvier 1907 entre la contribution des assurés, — 2 pour 100 des primes, — et des non-assurés, — 4 pour 100 des capitaux (1). Si nous représentons par t''' la taxe applicable aux *assurés*, par a et c le montant des primes d'assurance et des capitaux qui servent de base à l'impôt, nous figurerons leur contribution globale par $t'''(a + 2c)$. Soit i''' l'insolvabilité des non-patentés pour les cinq dernières années, nous avons en définitive :

$$(1) \qquad \frac{tp}{i} = \frac{t'p'}{i'} = \frac{t''h}{i''} = \frac{t'''(a+2c)}{i'''}$$

Et voici résolue la première question : les contributions globales payées par chaque catégorie seront proportionnelles aux insolvabilités effectives.

Il resterait ensuite à déterminer le montant de chacune des taxes à percevoir, de manière à recouvrer un produit total égal aux dépenses de la pénultième, D.

Pour les deux années qui suivent la revision du rapport du taux des taxes, le calcul est un peu compliqué : il est analogue à celui que nous avons exposé en donnant une formule à la conception de M. Poirrier.

(1) Voy. les réserves que nous avons indiquées, *supra*, p. 372, note 3, et p. 373, note 1.

L'égalité des dépenses de la pénultième et du produit total des taxes nous donne :

$$(2) \quad D = t\,p + t'\,p' + t''\,h + t'''\,(a + 2\,c)$$

En exprimant t', t'', t''' en fonction de t, à l'aide du groupe d'équations *(1)*, et en substituant dans l'équation *(2)*, puis en opérant de même pour t', t'' et t''', on a :

$$t = \frac{i}{p}\left(\frac{D}{i + i' + i'' + i'''}\right)$$

$$t' = \frac{i'}{p'}\left(\frac{D}{i + i' + i'' + i'''}\right)$$

$$t'' = \frac{i''}{h}\left(\frac{D}{i + i' + i'' + i'''}\right)$$

$$t''' = \frac{i'''}{a + 2\,c}\left(\frac{D}{i + i' + i'' + i'''}\right)$$

La taxe des employeurs non patentés et non assurés étant égale à $2\,t'''$, on obtiendrait ainsi le montant de cinq taxes à percevoir, par franc de patente, de prime ou de capital représentatif, ou par hectare.

A partir de la troisième année qui suit la revision, le calcul est beaucoup plus simple : on est alors en présence d'une pénultième où les taxes étaient entre elles dans un rapport conforme aux données de la revision ; il n'y a plus à retoucher ce rapport ; il suffit d'adapter le produit total aux dépenses ; pour cela, on aura recours à un coefficient de modification

unique, applicable à toutes les taxes perçues pendant la pénultième, et constitué, comme dans notre législation actuelle, par le rapport

$$\frac{\textit{Dépenses totales de la pénultième}}{\textit{Produit des taxes de la pénultième}}$$

Grâce à cette méthode, on éviterait, comme dans le régime actuel, de demander à l'ensemble des contribuables un sacrifice inutile et les risques du fonds ne seraient pas plus considérables : si l'on adopte notre proposition, les recettes suivent, pas à pas en quelque sorte, les dépenses ; le produit total des taxes est toujours calculé sur les dépenses de la pénultième. Mais, grâce aux revisions quinquennales du rapport taux des taxes, on effacerait les inégalités regrettables qui existent sans doute entre les diverses catégories, par l'effet des présomptions d'insolvabilité admises sans base sérieuse. Et les taxes arrivent à se modeler ainsi conformément aux exigences de l'équité et de la raison, d'une manière assez lente et progressive pour exclure les brusques variations de taxes : les différences annuelles des charges totales du fonds se divisent entre l'ensemble des assujettis, les différences annuelles des charges provenant de chaque catégorie s'atténuent, dans les revisions périodiques, par la moyenne qui s'établit entre les années bonnes et mauvaises de la période choisie.

Au bout d'un certain temps, si les statistiques

montrent que les dépenses ne sont pas trop mobiles, ne risquent pas de démentir, en dehors des circonstances exceptionnelles, les prévisions fondées sur la pénultième, d'exiger des appels trop nombreux et trop importants à la réserve, on pourrait encore alléger le poids des taxes : pour la détermination des taxes, on tiendrait compte des recettes accessoires, au moins des revenus de la réserve (1), qui ont un caractère stable (2).

(1) Soit r le montant des recettes accessoires de la pénultième prises en considération ; on n'aurait qu'à modifier ainsi les formules : pour les deux premières années qui suivent la revision :

$$t = \frac{i}{p}\left(\frac{\mathrm{D} - r}{i + i' + i'' + i'''}\right) \text{ etc.}$$

Pour les années suivantes, le coefficient de modification serait donné par :

$$\frac{\textit{Dépenses totales de la pénultième}}{\textit{Produit des taxes de la pénultième} + r}$$

(2) Il pourrait être dangereux de compter les recettes accessoires provenant des *recouvrements* qui, au contraire, peuvent manquer de stabilité. Si le fonds se fait attribuer, par exemple, un cautionnement assez élevé de compagnie d'assurance en 1915, on diminuerait d'une manière excessive les taxes de 1917 ; d'autant plus que, dans le rapport $\frac{\mathrm{D}}{\mathrm{P} + r}$, le numérateur ne serait pas augmenté des dépenses mises à la charge du fonds par cette compagnie d'assurance : les recouvrements peuvent être opérés longtemps après les paiements. Rien ne garantirait que les recettes de 1917 dussent bénéficier d'un appoint aussi considérable de recouvrements (rapp. l'exemple, déjà cité, des 260.000 francs recouvrés en 1906 sur le cautionnement de l'*Espérance*, pour des paiements effectués en 1903). Sur tous ces points, on ne peut proposer un système *a priori* : tout dépendra des données de l'expérience, et l'on ne pourra se décider qu'en étudiant des statistiques précises.

Par ces retouches successives, le fonds de garantie acquerrait une réglementation très parfaite. Jadis, au moment où l'assurance des accidents cherchait sa voie, il a rendu les plus grands services, permettant aux victimes d'obtenir paiement, alors que le principe d'assurance obligatoire ne leur eût procuré qu'une illusion trompeuse. Si l'assurance se développe et gagne des adeptes toujours plus nombreux parmi les employeurs, l'utilité du fonds subsistera, les déconfitures d'assureurs étant toujours à craindre ; pour un motif identique, il survivrait aussi sous un régime d'assurance obligatoire ; il survivrait même si l'on décrétait l'obligation de l'assurance d'État, car il n'est pas possible de connaître d'avance tous les individus soumis à la responsabilité forfaitaire : on trouverait encore des employeurs non assurés. Seulement, tandis que le fonds de garantie formera toujours la pierre angulaire de la législation des accidents, ses charges iront en diminuant : ses destinées se présentent sous un jour favorable ; après un certain temps pendant lequel les paiements progresseront, avec l'accroissement de la dette virtuelle d'indemnité, le calme s'établira peu à peu ; à l'heure actuelle, pour la période qui suivra le règlement de certaines liquidations et faillites dont les conséquences ne se sont pas encore révélées, on peut concevoir de moindres craintes, si l'on envisage les progrès de l'assurance, de la réassurance, du contrôle. Si l'on ne

jugeait le fonds de garantie que sur son passé, on devrait déjà placer, en regard des sacrifices imposés aux contribuables, les inconvénients qu'il leur a permis d'éviter ; sans lui, c'étaient l'assurance obligatoire, le versement immédiat du capital représentatif des rentes, la constitution de cautionnements... : toutes mesures que les assujettis n'accueilleraient pas sans protestation, et dans lesquelles les créanciers ne trouveraient pas la même sécurité. Or, il faut apprécier la création du fonds de garantie d'un point de vue plus élevé ; il faut jeter un coup d'œil sur l'ensemble de son existence, songer à la diminution des taxes qui vient de s'effectuer, aux impôts relativement minimes que l'on peut espérer pour l'avenir ; ces taxes étant d'ailleurs équitablement réparties, le fonds de garantie apparaîtra, non seulement comme une institution nécessaire, mais encore comme une institution bien organisée, dont les avantages compenseront amplement les charges.

Vu :
M. VIGNES.

Vu :
Le Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Dijon,
E. BAILLY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Dijon,
E. BOIRAC.

BIBLIOGRAPHIE

—

AGUILLON. — *Législation des mines*, nouvelle édition. Paris, 1903.

BELLOM. — *De la responsabilité en matière d'accidents du travail.* Paris, 1899.

BLANCHARD. — *Étude du nouveau privilège général sur les meubles, créé par la loi du 9 avril 1898 relative à la responsabilité des accidents du travail.* Grenoble, 1900.

BOISSIER. — *La Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents.* Paris, 1900.

BRY. — *Cours élémentaire de législation industrielle.* Paris, 1909.

CABOUAT. — *Traité des accidents du travail.* 2 vol. parus. Paris, 1901-1907.

CAPITANT. — *Les accidents du travail dans l'agriculture*, publication de l'Association nationale française pour la protection légale des travailleurs, 5e série, no 6. Paris, 1909.

CHEYSSON. — Dans la *Réforme sociale*, 1896, 1er semestre, tome I, livraison du 16 février, p. 310.

CRAGGS. — *Des garanties d'ordre judiciaire applicables à la créance de rente viagère au point de vue de la loi du 9 avril 1898 sur la responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail.* Paris, 1901.

FRÈREJOUAN DU SAINT. — *Code annoté de la législation ouvrière ; code du travail et de la prévoyance sociale.* Paris, 1908.

GERMAIN-MARTIN et L. POLLIER. — *Cours d'économie politique.* Dijon, 1908.

JOUITOU. — *Des garanties du droit de l'ouvrier victime d'un accident du travail d'après la loi du 9 avril 1898.* Paris 1901.

LOUBAT. — *Traité sur le risque professionnel.* Paris, 1899-1902.

MALTET. — *Des garanties de paiement de la créance de l'ouvrier victime d'un accident de travail ou de ses ayants-droit.* Paris, 1904.

MOURRAL. — *Loi du 9 avril 1898 modifiée par la loi du 22 mars 1902 sur les accidents du travail.* Dijon, 1903.

PIC. — *Traité élémentaire de législation industrielle ; les lois ouvrières.* Paris, 1909.

RAPPORTS *présentés au Président de la République par le* MINISTRE DU TRAVAIL (autrefois du Commerce) *sur l'application générale de la loi du 9 avril 1898 relative aux accidents du travail, sur la situation des sociétés d'assurances admises à pratiquer les assurances régies par ladite loi et sur le fonctionnement du fonds de garantie.*

Notamment : *IVe partie, fonctionnement général du fonds de garantie :*

Opérations de	1899-1903 :	1er	rapport, du	28 février 1905.
—	1904	2e	—	7 mars 1906.
—	1905	3e	—	18 octobre 1906.
—	1906	4e	—	29 juillet 1907.
—	1907	6e	—	20 juillet 1909.

RAPPORTS *faits au Sénat et à la Chambre des députés par la* COMMISSION DE SURVEILLANCE *de la Caisse d'amortissement et de la Caisse des dépôts et consignations, sur les opérations de l'année et sur la situation, au 31 décembre, de ces deux établissements, en exécution des articles 114 et 115 de la loi du 28 avril 1816, de l'article 234 du décret du 31 mai 1862 et de l'article 10 de la loi du 27 décembre 1888.*

Notamment : *Ire partie, mouvements du passif ; 2e section,*

services spéciaux ; fonds de garantie créé en exécution de la loi du 9 avril 1898 (accidents du travail) :

Opérations de :	Rapport annexé sous le nº	à la séance :
1899-1900	245	du Sénat du 18 juin 1901.
1901	119	de la Chambre du 24 juin 1902.
1902	197	du Sénat du 25 juin 1903.
1903	1767	de la Chambre du 16 juin 1904.
1904	178	du Sénat du 27 juin 1905.
1905	235	de la Chambre du 10 juillet 1906.
1906	173	du Sénat du 20 juin 1907.
1907	1814	de la Chambre du 23 juin 1908.
1908	169	du Sénat du 29 juin 1909.

RIMBERT. — *L'extension de la loi du 9 avril 1898 aux exploitations commerciales* (loi du 12 avril 1906). Paris, 1907.

SACHET. — *Traité théorique et pratique de la législation sur les accidents du travail.* Paris, 1909.

SERRE. — *Les accidents du travail.* Paris, 1906.

VILLARET. — *Des modifications apportées à la législation des accidents du travail par la loi du 31 mars 1905.* Paris, 1906.

VEYDENMEYER. — *Des garanties pour le paiement de l'indemnité en matière d'accidents du travail et de leur organisation spécialement en France.* Paris, 1901.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Tableau de la situation du fonds de garantie 1

Préface 3

Introduction 13

PREMIÈRE PARTIE. — **Les recettes et les dépenses du fonds de garantie** 35

Livre Ier. — Les recettes 37

Titre Ier. — *Les taxes* 39

Section Ire. — Étude statistique du produit des taxes 41

Section II. — Mode de calcul et fondement des diverses contributions 55

Chapitre Ier. — Examen doctrinal et principes généraux ... 59

Sommaire et introduction du chapitre 59

§ 1er. — La notion d'insolvabilité 60

§ 2. — Le risque d'accidents 78

§ 3. — Les ressources du contribuable 88

Chapitre II. — Les diverses contributions 97

Sommaire et introduction du chapitre 97

§ 1er. — La taxe de quatre centimes additionnels à la patente 99

§ 2. — La taxe de cinq centimes par hectare de concession minière 108

§ 3. — La taxe de un centime et demi additionnel à la patente 124

§ 4. — Les taxes de 2 pour 100 des primes et 4 pour 100 des indemnités 142

Conclusion du titre Ier : Aperçu synthétique des règles de répartition ; — rendement approximatif des taxes de chaque catégorie 169

Titre II. — *Recettes accessoires* 172

Introduction et Sommaire du Titre II 172

Chapitre Ier. — Recouvrements. 175

Chapitre II. — Produits de la réserve 181

Chapitre III. — Remboursements de la Caisse des retraites.. 191

Conclusion du livre Ier : L'ensemble des recettes 197

Livre II. — Dépenses 201

Introduction et plan 201

Chapitre Ier. — Versements d'arrérages et capitaux effectués aux lieu et place des débiteurs 203

Introduction et sommaire du chapitre 203

I. — Étude statistique 207

II. — Explication des faits 215

III. — Le principe de la progression des risques du fonds de garantie 222

Chapitre II. — Dépenses accessoires 233

Conclusion du livre II : L'ensemble des dépenses 243

Livre III. — La balance des recettes et des dépenses 247

DEUXIÈME PARTIE. — **Le fonds de garantie et l'assurance** 255

Chapitre Ier. — Les assureurs et le contrôle des assurances. 257

Chapitre II. — Les dépenses provenant des entreprises non assurées et l'alimentation du fonds de garantie 275

TROISIÈME PARTIE. — **La modification des taxes. — Législation récente et projets de réforme** 291

TITRE Ier. — *Le mécanisme de la loi du 29 mai 1909*..... 295
Sommaire et Introduction 295
Chapitre Ier. — Explication générale du système de la loi du 29 mai 1909 299
§ 1er. — Le coefficient de modification..... 299
§ 2. — La majoration de 20 pour 100 301
Chapitre II. — Le décret du 29 mai 1909..... 309
§ 1er.— Le coefficient non majoré 310
§ 2. — La majoration de 20 pour 100 et la détermination des taxes 317
Chapitre III. — Les résultats de loi du 29 mai 1909 327
TITRE II.— *Examen doctrinal de la loi du 29 mai 1909*.. 335
Chapitre Ier. — Le coefficient unique et les coefficients distincts pour chaque catégorie..... 338
Chapitre II. — La réserve formée par l'industrie et les mines 355
Chapitre III. — Les employeurs non patentés..... 365
CONCLUSION 377
BIBLIOGRAPHIE 395
TABLE DES MATIÈRES..... 399

Grande Imprimerie de Blois, 2, rue Haute

ADDENDUM

—

LE DÉCRET DU 30 MAI 1910.

Ce décret, qui a paru (*J. off.* du 31 mai, p. 4655) après l'impression de cet ouvrage, est trop intéressant pour que nous ne tenions pas à faire ajouter un supplément à notre étude sur ce point.

Il révèle bien l'augmentation de dépenses que nous avions signalée, en tant que prévision, pour 1909 (voy. pp. 187, 380 et 381), mais l'expression « dépenses exceptionnellement lourdes » que nous avions employée, malgré son énergie, nous paraît maintenant à peine suffisante : les dépenses se sont élevées, en effet, à 2.804.081 fr. 58, soit environ le double des dépenses de 1908; elles dépassent les dépenses de l'année 1903 elle-même de 60 pour 100 environ.

Le produit des taxes a fourni 2.289.142 fr. 79, ce qui est un chiffre normal (voy. les observations présentées, p. 171 *in fine*, au sujet du produit des taxes de 0 fr. 04, 0 fr. 015 et 0 fr. 05 seulement). C'est une augmentation de 48.766 fr. 66 par rapport à l'année 1908.

Les dépenses excèdent le produit des taxes. Si l'on avait craint que ces dépenses ne fussent pas un fait purement exceptionnel (rapp. pp. 216, 267 et 392), si l'on avait voulu assurer un produit des taxes correspondant pour 1911, en appliquant la loi du 29 mai 1909, les taxes auraient dû être portées au-dessus de la quotité maxima, 0 fr. 04, 0 fr. 015 et 0 fr. 05, qu'un décret ne pouvait dépasser (*supra*, p. 297). On aurait eu, comme coefficient normal :

$$2.804.081{,}58 : 2.289.142{,}79 = 1{,}223$$

et la quotité des taxes, en fonction de ce coefficient, aurait été :

Pour les industriels	0,04892
Pour les commerçants	0,018345
Pour les mines	0,06115

Encore faut-il ajouter que le législateur de 1909, redoutant que les taxes de 1910 ne fussent trop minimes, avait prescrit de ma-

jorer le coefficient de 20 pour 100 : c'eût été un coefficient de 1,4676.

Le décret se borne à aller jusqu'à la limite maxima et à fixer les taxes à 0 fr 04, 0 fr. 015 et 0 fr. 05 pour 1911.

C'est seulement lorsqu'on connaîtra l'origine des dépenses de 1909 qu'on pourra apprécier la situation, mais il est permis de penser que les dépenses de 1911 n'excèderont pas les recettes que le fonds de garantie réalisera cette année-là en percevant les taxes à raison de 0 fr. 04, 0 fr. 015 et 0 fr. 05, et que l'on ne jugera pas les événements de 1909 assez inquiétants pour motiver une demande de modification législative autorisant la perception de taxes plus élevées.

En effet, pendant l'année 1909, il n'y a pas eu de paiements bien sérieux faits pour le compte de la compagnie des voitures l'*Urbaine* et de la Société des ardoisières de la Forêt : les dépenses proviennent en grande partie des versements effectués aux lieu et place de la *Société générale des assurances agricoles et industrielles* (environ 1 million ou 1 million 1/2, voy. p. 267); des versements auraient été effectués aussi pour la *Gauloise ;* ces dépenses se rattachent donc aux événements qui ont marqué le début du fonctionnement de la loi. Il est même possible que le déficit, pour 1909, ait été effacé, en partie, sinon entièrement, par les recettes accessoires qui se sont ajoutées au produit des taxes révélé par le décret : car il paraît que c'est en 1909 qu'on a recouvré le cautionnement de la *Conservatrice* (voy. p. 266), et que l'on a recouvré aussi une part du cautionnement de la *Société générale des assurances agricoles et industrielles*, cautionnement qui, finalement, pourrait bien couvrir à peu près le fonds de garantie des dépenses mises à sa charge par cette société.

Remarquons enfin que ce n'est pas là cette augmentation des dépenses due aux appels *du commerce* que le législateur avait redoutée : le commerce va subir, en 1911, un relèvement de la taxe jusqu'à 0 fr. 015, par lequel il acquittera les dettes de l'industrie : c'est une circonstance dont il faudra tenir compte pour réduire à sa juste valeur l'importance assez minime des considérations relatives à ce fait que le commerce n'a pas constitué de réserves (voy. pp. 362 et 381).

Grande Imprimerie de Blois, 2, rue Haute.